دنیای بی قانون

آمریکا، قانون گذاری جهانی و قانون شکنی



نویسنده: فیلیپ ساندز

ترجمه: اصغر دستمالچی

دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی

دنیای بی‌قانون

آمریکا، قانون‌گذاری جهانی و قانون‌شکنی

فیلیپ ساندز

ترجمهٔ
اصغر دستمالچی

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

تهران - بهار ۱۳۸۶

فهرستنویسی پیش از انتشار

سرشناسه: ساندز، فیلیپ
عنوان و پدیدآور: دنیای بی‌قانون (آمریکا، قانون‌گذاری جهانی و قانون‌شکنی) / فیلیپ ساندز؛ ترجمه اصغر دستمالچی؛ [به سفارش] دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
مشخصات نشر: تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۶.
مشخصات ظاهری: چهارده، ۵۰۷ ص.
شابک: 978-964-361-377-8
بها: ۵۵۰۰۰ ریال
یادداشت: Lawless World: America and the Making and Breaking of Global Rules
یادداشت: کتابنامه.
یادداشت: نمایه.
موضوع: حقوق بین‌الملل ـ ایالات متحده.
موضوع: حقوق ـ جنبه‌های سیاسی.
موضوع: ایالات متحده ـ روابط خارجی ـ انگلستان.
موضوع: انگلستان ـ روابط خارجی ـ ایالات متحده.
شناسه افزوده: دستمالچی، اصغر، مترجم.
شناسه افزوده: ایران. وزارت امور خارجه. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
شناسه افزوده: ایران. وزارت امور خارجه. مرکز چاپ و انتشارات.
رده‌بندی کنگره: ۱۳۸۶ ۹ د ۹ س / KZ ۳۴۱۰
رده‌بندی دیویی: ۳۴۱
شماره کتابشناسی ملی: ۱۰۶۱۸۰۴ م

دنیای بی‌قانون (آمریکا، قانون‌گذاری جهانی و قانون‌شکنی)
فیلیپ ساندز
ترجمهٔ اصغر دستمالچی
چاپ اوّل: بهار ۱۳۸۶
تعداد: ۱۰۰۰ جلد
طرح روی جلد: شهرزاد تهرانی
لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چـاپ و انتشـارات وزارت امـور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه
تلفن: ۷-۲۲۴۵۸۶۰۴، دورنگار: ۲۲۴۵۸۶۰۳
فروشگاه مرکزی:
میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱
تلفن: ۲۹-۶۶۴۲۹۰۲۸
فروشگاه شماره ۲: تهران، خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی
صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲
فروشگاه شماره ۳: تهران، انتهای خیابان شهید باهنر، میدان شهید باهنر، تلفن: ۷۱-۲۲۲۹۲۲۷۰

دربارهٔ نویسنده

فیلیپ ساندز(وکیل برجسته QC) از سال ۲۰۰۲ پروفسور حقوق در یونیورسیتی کالج لندن است، او همچنین در مدرسهٔ حقوق کالج بوستون، دانشگاه کمبریج و مدرسه حقوق دانشگاه نیویورک تدریس کرده است. وی نویسنده و ویراستار چندین کتاب درباره حقوق بین‌الملل بوده و در مذاکرات مربوط به کنوانسیون تغییر آب و هوا(۱۹۹۲) و تدوین اساسنامهٔ رم درخصوص دیوان کیفری بین‌المللی شرکت داشته است. در کانون ماتریکس چامبرز (Matrix Chambers) بعنوان وکیل دعاوی فعالیت دارد و در بسیاری از دعاوی مطروحه نزد دادگاههای انگلیسی و بین‌المللی از جمله در محاکمات سناتور آگوستو پینوشه و بازداشتیهای گوانتانامو و بلمارش حضور و فعالیت داشته است. او با همسر و سه فرزندش در لندن زندگی می‌کند.

Les lois sont des toiles d'araignées à travers lesquelles passent les grosses mouches et où restent les petites

Honoré de Balzac, La maison Nucingen

حقوق، همچون تار عنکبوت است، مگسهای کوچک را شکار می‌کند و می‌گذارد بزرگها آزاد باشند.

اونوره دوبالزاک

فهرست مطالب

مقدمهٔ مترجم

مجمع عمومی سازمان ملل متحد به پیشنهاد کشورهای غیرمتعهد، دههٔ پایانی قرن بیستم را به عنوان «دههٔ حقوق بین‌الملل» به منظور بزرگداشت یک قرن قانونگذاری بین‌المللی و به هدف توسعه و رعایت حقوق بین‌الملل نامگذاری کرد. قرنی که آغاز آن برگزاری کنفرانس‌های صلح لاهه در ۱۸۸۹ بود که طی آن مجموعه‌ای از مقررات بین‌المللی پیرامون کنترل تسلیحات، حفظ صلح و رعایت جنبه‌های انسانی در جنگ به تصویب رسید. اگرچه کنفرانس به توافق دربارهٔ کاهش تسلیحات توفیق نیافت، امّا دستاوردهای آن در تأسیس دیوان دائمی داوری، تدوین مقررات مربوط به جنگ و بی‌طرفی، سنگ‌بنای ابتکارات و کوشش‌های بعدی در تنظیم و تصویب قواعد و قوانین بین‌المللی در زمینه‌های گوناگون گردید.

چرا کشورهای غیرمتعهد خواستار اعلام دههٔ حقوق بین‌الملل و تجلیل از تلاش‌های مستمر جامعه جهانی برای انتظام روابط میان دولت‌ها، سازمان‌ها و آحاد افراد انسانی شدند؟ بدیهی است که حاکمیت، استقلال و توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورهای کوچک و ضعیف در سایه حکومت بین‌المللی قانون تأمین خواهد شد و چنانچه حرمت مقررات بین‌المللی جاری و ساری و زورگویی و خودسری مذموم باشد دیگر امکانی

برای خودکامگی و ستیزه‌جویی میسر نخواهد شد. مجمع عمومی خواستار آن بود که زبان نسل‌های آتی زبان حقوق باشد و روابط بین‌المللی بر بنیادی حقوقی، انسانی و قابل پیش‌بینی استوار شود.

بدون اغراق می‌توان گفت که میزان و حجم مقررات موجود در تمامی زمینه‌های تعاملات بین‌المللی و روابط اقتصادی، تجاری، اجتماعی، فرهنگی و نظامی که به تنظیم امور میان دولت‌ها، سازمان‌های جهانی و منطقه‌ای، شرکت‌های چندملیتی، سازمان‌های غیردولتی و نیز حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی می‌پردازد، آن قدر زیاد است که تنها متن اسناد آن تمامی فضای یک کتابخانهٔ بزرگ را به خود اختصاص می‌دهد. بنابراین در این دنیای مملو از قوانین، مقررات و آئین‌نامه‌ها و نظامنامه، سخن گفتن از «دنیای بی‌قانون» طنزی شگفت‌آور است! غرض از «دنیای بی‌قانون» نه دنیایی لجام گسیخته، آشفته و پر از هرج و مرج است، بلکه منظور دنیایی است که در آن چند قدرت بزرگ خودسرانه و بنا به مطامع سلطه‌جویانه و منافع سیری‌ناپذیر، مقررات و قواعد پذیرفته شدهٔ بین‌المللی را که غالباً خود از بانیان وضع آن بوده‌اند، زیرپا می‌گذارند. اینان به منظور تأمین نیات استعماری نو، به تفسیری جدید و نادرست از موازین و ضوابط موجود پرداخته و بعضاً با نفی و نقض آنها درصدد ایجاد حقوق بین‌الملل جدیدی هستند که محدودیتی برایشان بوجود نیاورد و بتوانند به دلخواه و آزادانه منافع خود را دنبال نمایند. توجیه مزّورانه سیاست‌های آنان و تفسیر نادرست و معیوب از قوانین کنونی بین‌المللی را مبلغین حرفه‌ای، حقوقدانان حزبی، منصوبان سیاسی، نویسندگان خود فروخته و رسانه‌های گروهی وابسته به گروههای قدرتمند و ذینفوذ تدارک دیده و تبلیغ می‌نمایند.

فیلیپ ساندز استاد مشهور حقوق بین‌الملل و وکیل ممتاز بریتانیایی در کتاب «دنیای

بی‌قانون» به مواردی مهم از اینگونه قانون‌شکنی‌ها اشاره می‌کند و مغایرت آشکار اَعمال خودسرانه قدرت‌های بزرگ را با دلایل و مستنداتی انکارناپذیر به بیانی ساده، رسا و جذاب توضیح می‌دهد. وی در شرح شکل‌گیری و تنظیم مقررات بین‌المللی یادآوری می‌کند که قدرت‌های غربی به ویژه آمریکا چگونه در وضع این قوانین مؤثر بوده‌اند و سپس بیان می‌دارد که در اوضاع و احوال کنونی به چه دلیل به نقض آن مبادرت می‌ورزند. نتیجه اینکه با دو نوع حقوق بین‌الملل مواجه هستیم: حقوق بین‌الملل خوب که سرمایه‌گذاری‌های آمریکائیان را حمایت می‌کند و سبب گسترش تجارت و ورود کالاهای آمریکایی به بازارهای جهانی می‌شود؛ حقوق بین‌الملل بد که مانع اقدامات یک‌جانبه آمریکا در اِعمال زور و تعقیب منافعش می‌گردد.

من در پائیز ۱۳۸۴ در کتابخانه پارلمان فنلاند، هلسینکی، کتاب «دنیای بی‌قانون» را دیدم. نثر روان و شیوهٔ رباینده نگارش آن درباره مسائل نسبتاً پیچیده و مهم حقوق بین‌المللی چنان مرا مجذوب خود ساخت که گویی رمانی شیرین و دلکش را در دست دارم. کتاب را بلافاصله به امانت گرفتم و در خانه بلاوقفه به مطالعه آن ادامه دادم ماجرای دستگیری ژنرال آگوستو پینوشه رئیس جمهور اسبق شیلی را فیلیپ ساندز همانند یک فیلم سینماییِ هیجان‌انگیز توصیف کرده بود و با اشاره به سوابق و تاریخ محاکمات نظامی در نورنبرگ و توکیو بعد از جنگ جهانی دوم، متذکر می‌گشت که به چه ترتیب قواعد و مقررات حقوق بشر به تدریج قلمرو خود را گسترش داده و دولتها را ناگزیر از قبول مسئولیت نموده است. با توصیف نحوهٔ تدوین و تصویب اساسنامه رم درباره دیوان کیفری بین‌المللی، و کنوانسیون تغییر آب و هوا نشان می‌داد که کنوانسیون‌های بین‌المللی چگونه تولد می‌یابند و سپس در طی حیات خود تحول پیدا می‌کنند.

از همسرم ـ دکتر زهرا نوع‌پرست ـ که در دانشگاه، حقوق و روابط بین‌الملل را تدریس می‌کند، پرسیدم آیا فیلیپ ساندز را می‌شناسد؟ پاسخش مثبت بود و گفت استادی صاحب نام در زمینه حقوق بین‌الملل است و افزود که چند سال قبل به تهران آمده بود جهت برگزاری سمیناری در دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی پیرامون فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات از طریق داوری یا رسیدگی قضایی، و او را از نزدیک می‌شناسد و مقالاتش را خوانده است. وی با نگاهی به مباحث کتاب و مطالعه برخی از فصول آن متضمن تحلیل مسائل سیاسی و اقتصادی مهم روز، گفت خوب است که به ترجمه‌اش همت کنی. وی به ضرورت آگاهی دانشجویان و محققان نسبت به پدیده‌ها و موضوعات جدید حقوق بین‌المللی مانند تغییر آب و هوا و مبارزه با گرمایش جهانی، دیوان کیفری بین‌المللی، حقوق بشردوستانه بین‌المللی، تحریمات اقتصادی یکجانبه، توسل به زور از طریق توجیهات نامربوط، بی‌توجهی به مقررات منشور به بهانه مداخله بشردوستانه، رفتار دوگانه در توسل به قواعد بین‌المللی با توجه به مطامع استعماری، اثرات مهم ناشی از جهانی شدن تجارت و همکاری‌های اقتصادی، تبعات سیاست‌های پولی و مالی جهانی بر اقتصادهای کوچک بومی، آلودگی محیط زیست، داوری‌های تجاری بین‌المللی و غیره اشاره کرد و گفت شاید ترجمه کتاب ساندز انگیزه‌ای جهت انجام پژوهش‌ها و تحقیقات عمیق‌تر و گسترده‌تر از سوی حقوقدانان جوان ایرانی را در باب بسیاری از مسائل مهم روز فراهم آورد که در این برهه زمانی ما بیش از پیش به آن نیاز داریم.

برای من شرح ماجرای بازداشتی‌ها در خلیج گوانتانامو و ارائه توجیهات ریاکارانه از سوی مشاوران حقوقی دولتی به منظور کاربرد شکنجه و نیز دورویی بین‌المللی در توجیهٔ مداخلهٔ بشردوستانه بسیار تکان‌دهنده بود. نویسنده یادآور شده است که تنها

موردی که مداخله بشردوستانه می‌توانست قابل توجیه باشد، دخالت در عراق پس از بمباران شیمیایی حلبچه بود امّا آن عمل وحشیانه و غیرانسانی با سکوت موذیانه جهانی مواجه گردید. زیرا در آن زمان صدام حسین متحد آمریکا در جنگ علیه جمهوری اسلامی بود.

ترجمه کتاب بعد از مدتی بر اثر تشویق مستمر همسر و فرزندانم ـ کیوان، بهرام و مهران ـ که در هر فرصتی می‌پرسیدند کار به کجا رسیده است، بالاخره به پایان آمد و در واقع بدون یاری آنان انجام کار میسر نمی‌بود و من خود را مدیون عزیزانم می‌دانم. سپس دوست فاضل و ارجمندم غلامرضا علی بابایی مسئولیت مطالعهٔ انتقادی آن را عهده‌دار شد. او با اندوخته‌ای از تجارب ارزنده ناشی از انتشار تألیفات و ترجمه‌های متعدد، با حوصله و دقت متن را خواند و با طنز گزندهٔ خود کاستی‌ها را متذکر و ابهامات را یادآور شد و نهایتاً هنر زیبایی‌شناسی خود را برای آراستگی آن به کار بست که از وی عمیقاً سپاسگزارم.

اصغر دستمالچی

پیشگفتار

در سالهای دهه ۱۹۴۰ ایالات متحده و بریتانیا رهبری حرکتی را برای تغییر جهان پر از آشفتگی و خصومت با دنیایی نوین و نظامی مبتنی بر قانون به عهده گرفتند، گرچه دیدگاههایشان دقیقاً یکسان نبود ـ یکی صاحب امپراتوری‌ای بود که باید به حفظ و حراست آن می‌پرداخت و دیگری فاقد چنان قلمروی، یکی صاحب نظمی بر پایهٔ قانون اساسی بود که حقوق فردی را ارتقاء می‌بخشید و آن دیگری اساس مشابهی را نداشت ـ امّا آنها امیدوار به ساختن جهانی بودند که جای بهتری باشد، فارغ از گرسنگی و ترس. آنان مقررات بین‌المللی جدیدی را پیشنهاد کردند که استفاده از زور را محدود سازد، حمایت از حقوق اساسی بشر را ارتقاء دهد، و تجارت آزاد و آزادسازی اقتصادی بین‌المللی را تسجیل نماید. ائتلافی را تحت پرچم سازمان ملل متحد بوجود آورد. طرحشان با همراهی با بسیاری از کشورهای دیگر مبتنی بر باوری بود که مقررات مذکور فرصت‌هایی را فراهم و ارزشهایی را ترویج می‌کند که از اقبال گسترده‌ای برخوردار باشد.

طی مدت پنجاه سال بعدی، مأموریت تعمیق و توسعه حقوق بین‌الملل بطور کلی موفق بود و در دهه ۱۹۹۰ پیروزی بر جنگ سرد حاصل آمد. ایالات متحده

قدرتمندترین کشور در کره ارض گردید، و بریتانیا رفتاری بالاتر از حد واقعی خود دارد. ولی با این حال کوشش مذکور می‌توانست مأموریتی موفقیت‌آمیزتر بوده باشد. مقرراتی که هدفش محدود ساختن دیگران بود به صورت محدود سازندهٔ خالقان آن درآمد. هنجارهای حقوق بشری راه خود را در پیش گرفتند. آنها به قواعدی تبدیل شدند که کاربردشان از لحاظ سیاسی آنگونه که در پروندهٔ پینوشه آشکار گشت، موجب دردسر می‌شد. تکالیف اقتصادی به تدریج تصمیم‌گیری داخلی درخصوص مشاغل و محیط زیست را تضعیف می‌سازند. و مقررات منع استفاده از زور غیرقابل انعطافند و اجازه مداخله را نمی‌دهد، حتی هنگامی که مداخله مانند مورد «کوسوو» ضروری تصور شود.

در آغاز قرن بیست و یکم گیتی مکانی بسیار متفاوت از آنی است که نیم قرن قبل توسط فرانکلین روزولت و وینستون چرچیل بازسازی شد. حقوق بین‌الملل انقلابی را به وجود آورد که مقرراتش کل زندگانی روزمره را دربرمی‌گیرد. امّا انقلاب مذکور آرام بود. بسیاری از مردم از وقوع و وسعت گستردهٔ مقررات جهانی جدید که زندگی روزانه‌شان را شکل می‌بخشد بی‌خبر می‌باشند. روابط بین ایالات متحده و بریتانیا با تغییر معکوس وضعیتشان دگرگون شده است. ایالات متحده قدرتمندتر گشت و به نحوی رو به تزاید حالتی مخالفت‌آمیز نسبت به برخی مقررات گرفت که آنها را شدیداً تضعیف‌کننده حاکمیت و منافع حیاتی‌اش می‌داند. با آنکه قدرت بریتانیا کمتر شده ولی نسبت به تعهدات بین‌المللی راحت‌تر است. گرچه در مورد حوزه‌های چندی احساس نگرانی بیشتری دارد. من جمله اینکه مقررات منطقه‌ای جامعه اروپا و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر می‌تواند برای همیشه هویت ملی‌اش را تغییر دهد.

با انتخاب جورج دبلیو بوش در نوامبر ۲۰۰۰، دولتی در آمریکا قدرت را بدست گرفت که در عزمش برای به چالش کشیدن مقررات بین‌المللی صریح بود. این امر بزودی

به حمله‌ای همه جانبه تبدیل شد. جنگی علیه قانون، این جنگ حتی پیش از حادثهٔ ۱۱ سپتامبر آغاز شده بود. ولی حوادث وحشتناک آن روز مهمیزی مضاعف بود برای پیش راندن این استدلال که مقررات بین‌المللی تا حدودی متناسب و مهیای مقابله با چالشهای جدیدی نیستند که دنیا اینک با آن مواجه است. من با آن استدلال و نظر اساساً مخالف هستم و در این کتاب توضیح می‌دهم که چرا. من سابقه کوششهای دولت اول جورج دبلیو. بوش را درخصوص بازسازی نظام قواعد جهانی دنبال می‌کنم، از بی‌توجهی به اساسنامه رم درباره دیوان کیفری بین‌المللی و پروتکل کیوتو راجع به گرمایش جهانی، و از تلاش در جهت عدم اِعمال کنوانسیونهای ژنو و سایر هنجارهای حقوق بشری در گوانتانامو و سایر جاهای دیگر، تا بی‌اعتنایی عملی نسبت به دستورالعملهای منشور ملل متحد در ممنوعیت استفاده از زور. حتی وقتی مسأله‌ای مربوط به مقررات بین‌المللی اقتصادی پیرامون تجارت آزاد و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی می‌شود، که دولت آمریکا مدعی حمایت از آنست، باز هم قرائنی از تفکرات جدید هویداست. در مواجهه با این حملات، حکومت بریتانیا غالباً ساکت، یا در برخی موارد خدمتکاری مشتاق به خدمت ارباب درخصوص بعضی از شدیدترین نقضهای حقوق بین‌الملل بود. این دو کشور با یکدیگر درصدد بازساخت مقررات جهانی هستند، ولی بدون در دست داشتن نسخه‌ای مناسب، پیگیر تغییر آن می‌باشند. تقریباً چیزی شبیه سناریوی عراق بعد از صدام. ظاهراً بدون هیچ تفکر و مداقه‌ای درخصوص این مسئله که مقررات جاری را با چه چیزی جایگزین خواهیم کرد؟

*

سبب علاقهٔ من به این مسئله از لحاظ صرفاً شخصی به کشتار خانوادهٔ مادری‌ام در سالهای ۱۹۳۰ برمی‌گردد. در جهان پیشامدرن حقوق بین‌المللی که اجازهٔ قتل‌عام را با

مصونیت از مسئولیت می‌داد؛ یا شاید هم موجب آن نخستین معلم حقوق بین‌الملل من، خانم روبی جنینگز باشد، یک یورکشایری فهمیده که می‌توانست ناباوران سرسخت را متقاعد سازد. ولی احتمالاً تشدیدکننده اشتیاق من اجرای حکم اعدامی در ویرجینیا بوده است. خیلی پیش از آنکه جورج دبلیو. بوش زمام امور را در اختیار گیرد. در نیمهٔ دورهٔ دوم بیل کلینتون، من یک هفته را در ریچموند، ویرجینیا به سر بردم تا در یک دورهٔ آموزشی کوتاه، درباره حل و فصل اختلافات بین‌المللی درس بدهم. ویرجینیا، مهمترین ایالت تولیدکنندهٔ تنباکوی آمریکاست، و با جِدّت و شدّت بر حق خود در تنظیم امور داخلی به دور از مداخلهٔ خارجی اصرار دارد. این مداخله اعم از فدرال و بین‌المللی است. پیامی که من با خود داشتم ـ که مقررات بین‌المللی پذیرفته شده توسط حکومت فدرال می‌تواند اقدامات ایالتی مانند ویرجینیا را محدود سازد ـ چیزی برخلاف تمایل طبیعی در آن بخش از جهان بود. این امر همانند احساسات قدرتمند ملی علیه رخنهٔ روبه رشد جامعه اروپا در حاکمیت بریتانیا می‌باشد، فقط شدتش بسیار زیادتر است.

دانشجویان مدرسه حقوقی تی. سی. ویلیامز (T. C. Williams) باهوش بودند، ولی درباره موضوعات مورد بحث سمینارهای من شک و تردید داشتند. این ایده که نفوذ مقررات جهانی به سرعت گسترش می‌یابد و اینکه به نوبهٔ خود و ضرورتاً چیز بدی نیست، منطبق با سیاقی نبود که آنان عادت به شنیدنش داشتند. طی هفتهٔ اقامت در ویرجینیا پرونده‌ای در اختیار پانزده قاضی دیوان بین‌المللی دادگستری در لاهه قرار گرفت(سازمانی که بعضاً از آن به عنوان دیوان جهانی نام برده می‌شود). موضوع پرونده مربوط به اقتدار ویرجینیا در اعدام مردی بود که زنی را به نحوی سبعانه در آرلینگتون، ویرجینیا، نه خیلی دورتر از ریچموند، به قتل رسانده بود. این همزمانی و تصادف قابل توجه بود، زیرا دیوان جهانی خیلی کم به رسیدگی می‌پردازد.(تنها سالی دو یا سه مورد)

و نیز اینکه موضوعات مطروحه نزد دیوان مستقیماً با موضوع سمینارهای من در ارتباط بود. تأثیر حقوق بین‌الملل بر اقدامات داخلی چیست؟ چگونه مقررات جهانی با حاکمیت برخورد می‌کند؟ چه کسی مقررات جهانی را به وجود می‌آورد، و تا چه حد آنها دمکراتیک می‌باشند؟ آیا باید دیوان بین‌المللی دادگستری قضیه را به ایالات متحده، یا به ویرجینیا احاله کند و چگونه؟

اینها موضوعات آشنایی برای حقوقدانان بریتانیایی و اروپایی می‌باشند. زیرا ما نسبت به تأثیر روزانهٔ مقررات جامعه اروپا و حقوق جداگانهٔ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر وقوف داریم. ولی اغلب آمریکائیان، حتی وکلایی که خیلی سفر می‌کنند، تردید دارند نسبت به ایده‌ای که قضات خارجی در یک دیوان بین‌المللی دور از دسترس، در کشوری که آنها ممکن است هرگز به آن سفر نکرده باشند(یا حتی نامش را نشنیده باشند) بتواند اجرای حکم اعدام را در ویرجینیا حتی موقتاً متوقف سازد. «حقوق بین‌الملل برای دیگران است، نه برای ما» این نحوه‌ای بود که یک تلفن‌کننده عصبانی در یک برنامه رادیویی تماس تلفنی مطرح ساخت.

فردی که باید اعدام می‌شد یک پاراگوئه‌ای به نام آنخل بریارد بود. او محکوم به تجاوز جنسی و قتل راث دیکی (Ruth Dickie) شده بود. وی در ابتدا منکر جرم شد. ولی نهایتاً اعتراف کرد. با این باور که اگر چنین کند از مجازات اعدام رهایی خواهد یافت. دفاع باورنکردنی‌اش این بود «من تحت تأثیر یک لعنت شیطانی چنان کردم».(۱) امکان دسترسی به وکلای مدافع به وی داده شده بود، ولی جهت تماس و ارتباط با مقامات کنسولی پاراگوئه کاری صورت نگرفته بود، و آنان از دستگیری وی مطلع نگشتند. تنها بعد از محکومیت و تعیین مجازات بود که او و وکلایش از یک معاهده گمنام بین‌المللی آگاهی یافتند. کنوانسیون ۱۹۶۳ وین در باب روابط کنسولی ـ که ایالات متحده را موظف

می‌ساخت که فوراً وی را از حقش جهت دسترسی به یک مقام کنسولی مطلع سازد. ولی در آن هنگام دیگر خیلی دیر بود. قوانین ایالتی و فدرال مشعر بر آن بودند که او دیگر نمی‌تواند به حقوق دسترسی کنسولی در آئین دادرسی جهت طرح استینافهای جدید در برابر دادگاههای ویرجینیا یا نزد محاکم فدرال ایالات متحده استناد کند. دولت کلینتون پذیرفت که در پرونده بریارد قواعد بین‌المللی نقض شده است، ولی تنها به ابراز معذرت‌خواهی اکتفا کرد، و قول داد که در آینده اقدامش بهتر باشد. اما تمایلی برای تعلیق اجرای اعدام بریارد وجود نداشت علیرغم این نکته و ادعا که او می‌توانست در دفاع کیفری خود به نحو دیگری استدلال کند. فی‌المثل، از همان ابتدا مجرم بودن را بپذیرد.

بدین ترتیب بود که پاراگوئه در دیوان بین‌المللی اقامه دعوی و استدلال کرد که ایالات متحده تعهداتش را به موجب کنوانسیون ۱۹۶۳ نقض کرده است و اینکه اجرای حکم اعدام باید به حالت تعلیق درآید. در ۹ آوریل ۱۹۹۸، درست پنج روز قبل از تاریخی که قرار بود بریارد اعدام شود، دیوان بین‌المللی دستور داد که ایالات متحده اقدامات لازم را جهت تضمین عدم اعدام بریارد بعمل آورد تا اینکه دیوان تصمیم نهایی‌اش را در این قضیه ابراز دارد. این یک قرار کتبی بود، دستوری جهت تعلیق اجرای اعدام.(۲) سخنگوی سناتور جسی هلمز (Jesse Helms) رئیس وقت کمیته روابط خارجی سنا، و یکی از محافظه‌کارترین اعضای سنای ایالات متحده، اعلام داشت که رأی دیوان «دخالت سوء ملل متحد در امور داخلی ایالت ویرجیناست».(۳)

از دیدگاه نه چندان وسیع اروپایی من، این امر غیرقابل تصور بود که مقامات پیرو قانون در ویرجینیا و ایالات متحده نتوانند راهی برای احترام به قرار صادره از سوی دیوان بین‌المللی و رعایت آن پیدا کرده و اعدام را متوقف یا دست کم موقتاً معلق سازند.

من به طرزی ناشیانه به خبرنگار روزنامهٔ ریچموند تایمز دیسپاچ گفتم: «به نظر من فرماندار فردی کاملاً معقول است. و کاری نخواهد کرد که اعتبار ویرجینیا مخدوش گردد.»[۴] ولی دستور دیوان بین‌المللی نتوانست تأثیری بر نظر دیوان عالی ایالات متحده (که نزد آن بریارد و پاراگوئه تقاضای استیناف کرده بودند) یا فرماندار ویرجینیا بگذارد. دولت کلینتون که بین تمایل به حرمت حقوق بین‌الملل و رعایت قانون اساسی آمریکا مبنی بر عدم مداخلهٔ دولت فدرال در امور ویرجینیا گرفتار آمده بود، به نیرنگ پرداخت. کلینتون از مادلین آلبرایت وزیر خارجه خواست تا از فرماندار ویرجینیا جیمز گیلمور سوم بخواهد که اجرای حکم اعدام را تا صدور حکم نهایی دیوان جهانی به تعلیق درآورد. ولی در همان زمان مشاور حقوقی‌اش را به دیوانعالی ایالات متحده فرستاد تا استدلال کند که دیوان مذکور می‌تواند و باید دستور دیوان(بین‌المللی) را نادیده انگارد.

روزی که دیوانعالی به استماع قضیه مذکور پرداخت من به لندن بازگشتم. در شامگاه آن روز دیوانعالی با رأی ۶ به ۳ از رعایت دستور دیوان بین‌المللی خودداری ورزید. دیوان عالی استدلال بریارد را که اگر توانسته بود به مقامات کنسولی پاراگوئه دسترسی یابد، می‌توانست مسیر پرونده‌اش را به نحو دیگری هدایت کند، قابل قبول ندانست. و نتیجه گرفت که این جا حوزه‌ای است که در آن ویرجینیا اختیار کامل دارد و رها از هرگونه قیدی نسبت به محدودیتهای قانون اساسی ایالات متحده و یا حقوق بین‌الملل می‌باشد. از لحاظ قانون آمریکا، ویرجینیا مختار بود که حکم را اجرا کند. فرماندار ویرجینیا از پذیرش تقاضای عفو امتناع ورزید. حتی قبل از اینکه هواپیمای من در فرودگاه هیث روی [لندن] به زمین نشیند، بریارد اعدام شده بود. نتیجهٔ آن رنجش و خشم جهانی بود. بی‌بی‌سی این ماجرا را خبر اول خود قرار داد. حتی سی ان ان به

صرافت پرسش افتاد: «آیا آمریکاییهایی که در کشورهای خارجی بازداشت هستند با توجه به اعدام این پاراگوئه‌ای با خطرات جدیدی مواجه نخواهند شد؟

من به خاطر ناکامی در تعلیق اعدام بریارد دچار بهت و حیرت شدم. درست براساس همان معاهده‌ای که جیمی کارتر برای تأمین رهایی گروگانها در تهران، سالها پیش در ۱۹۷۹ استناد کرده بود، اکنون بی‌حرمتی لجوجانه‌ای نسبت به قضات دیوان بین‌المللی بعمل آمد.(۵) من مقاله‌ای را برای لوس آنجلس تایمز نوشتم که سبب گردید پیام‌های تند و شدیداللحنی دریافت دارم. از جمله در صفحه نامه‌های لوس آنجلس تایمز مرا متهم کرده بودند که استدلالاتم در رعایت احترام حقوق بین‌الملل مرا تبدیل به «لابی‌کنندهٔ (مشوق نفوذِ) جهان سومی‌ها کرده که می‌خواهند با ایجاد سابقه بین‌المللی حاکمیت ایالات متحده را تضعیف کنند.»(۶) این ماجرا استمرار انتقاد و خرده‌گیریهایی را در سطوح متعدد به بار آورد. چگونه کشوری مانند ایالات متحده که عمیقاً وابسته به حاکمیت قانون و اصول قانون اساسی است نمی‌تواند احترام اندکی را برای حقوق بین‌الملل قائل شود؟ چرا این کشور که رهبری مذاکرات کنوانسیون وین ۱۹۶۳ را به عهده داشت و حقوق اساسی بشر را وارد حقوق بین‌الملل ساخت می‌تواند تا این اندازه نسبت به مقررات بین‌المللی و دیوان بین‌المللی بیزاری داشته باشد؟ و تعصّب اروپایی خود من چه می‌شد که قواعد و حقوق بین‌الملل را مرجّح می‌دانست. آیا اینها مانع می‌شدند که من نگرش واقع‌بینانه‌تری نسبت به حدود حقوق بین‌الملل داشته باشم؟ چرا دوستان و همکاران من در محافل آکادمیک آمریکا اعتراض نمی‌کردند؟ و آیا این امر در بریتانیا حائز اهمیتی نبود؟

یک سال طول کشید تا پاسخ سؤال آخر را پیدا کردم. در مارس ۱۹۹۹، شورای اختصاصی در لندن(به عنوان بالاترین دادگاه استیناف برای کشور ترینیداد و توباگو)

دستور تعلیق اجرای حکم اعدام دو نفر از اهالی ترینیداد را تا هنگامی که پرونده‌شان نزد کمیسیون بین الآمریکایی حقوق بشر مورد رسیدگی است، صادر کرد. قضات مذکور در لندن بر آن بودند که بگذارند استدلالات حقوق بین‌الملل مانع اقدام یک حکومت گردد تا اینکه نسبت به رسیدگی‌های حقوقی بین‌المللی بی‌حرمتی شود. چگونه می‌توان تفاوت دو طرز فکر نسبت به حقوق بین‌الملل را توضیح داد؟ آیا این تفاوتی سیاسی یا فرهنگی است؟ یا ناشی از این واقعیت است که در بیشتر دانشکده‌های حقوق آمریکا، حقوق بین‌الملل را تدریس نمی‌کنند و در آنهایی که تدریس می‌شود نیز می‌خواهند آن را در ارتباط ضعیفی با علوم سیاسی، روابط بین‌المللی یا تئوری‌های اجتماعی محسوب دارند، که در نتیجه ارزش قانونی آن تضعیف می‌شود.

*

طی چند سال گذشته من این موضوعات را هم از دیدی دانشگاهی و هم مستقیماً به عنوان وکیل دعاوی در بسیاری از پرونده‌ها و مذاکرات بین‌المللی تجربه کرده‌ام که در فصول این کتاب بدان اشاره می‌شود. من به این نتیجه رسیده‌ام که ظاهر و باطن این امور نسبتاً متفاوت است. یعنی ارتباط اندکی است بین حقوق بین‌المللی که به من آموخته شد با نظامی که عملاً اجرا می‌شود. اکثر دولتها غالب مقررات را در بیشتر ایام جدی تلقی می‌کنند. مشاوران حقوقی حکومتها و قضات توجه قابل ملاحظه‌ای را نسبت به مقررات حقوق بین‌الملل معطوف می‌دارند. ولی رسانه‌های گروهی توجهشان متمرکز بر استثناهاست. این بدان معنی نیست که بگوییم حقوق و سیاست پیوند نزدیکی با هم ندارند. آنها به نحوی بسیط هم در سطح ملی و هم در سطح بین‌المللی با هم مرتبطند. شرح وقایع مندرج در این کتاب ممکن است چنین تداعی کند که بین آنها تضادی موجود است، بین ارزشهای سیاسی و قواعد حقوقی، بین مفاهیم متعارض نسبت به سلسله

مراتب گزینه‌های اخلاقی، بین تعبیرات متفاوت درباره اینکه مقررات چه استلزامی دارند؟

آنچه قابل توجه می‌باشد این است که عموم مردم به طور کلی آگاهی اندکی از تحول روابط بین‌المللی طی پنجاه سال گذشته دارند. مفهوم حاکمیت با افزایش بستگی‌های متقابل تغییر یافته است. امروز ادعای اینکه دولتها همان اندازه حاکم هستند که پنجاه سال قبل بودند، نشان‌دهنده چیزی جز غفلت از واقعیات نیست. عرصهٔ بستگی متقابل، به خاطر رشد روزافزون حقوق بین‌الملل، چنین معنی می‌دهد که دامنهٔ عمل دولتها به طور فزاینده و گسترده‌ای به سبب تکالیف بین‌المللی محدود می‌شود. و مقررات به محض تصویب، منطق و حیات خودشان را به دست می‌گیرند. آنها در درون مرزهای مشخصی که دولتها هنگام مذاکرات تصورش را داشتند، باقی نمی‌مانند. شما می‌توانید این امر را به وضوح در مقررات تجارت آزاد و سرمایه‌گذاری خارجی مشاهده کنید. آنچه در اروپا به عنوان ابتکاری متمایز با معاهدهٔ رم در ۱۹۵۷ جهت ایجاد جامعه اقتصادی اروپا ـ یک بازار مشترک ـ آغاز شد تبدیل به نظامی از مقررات تنظیم‌کننده برای همه چیز گردیده است، از استلزام اینکه ماهیگیران اروپایی تور مویی داشته باشند تا هماهنگ‌کردن مالیات ارزش افزوده. همین جهت و جریان نیز در مورد موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی پیموده می‌شود با تأثیراتی اجتناب‌ناپذیر بر مسائل غیراقتصادی همچون استانداردهای مربوط به کار، سلامت و محیط زیست. قانون اساسی جدید اروپا که در پاییز ۲۰۰۴ به امضاء رسید، به معنای خاتمهٔ حاکمیت یا پایان بریتانیا به عنوان یک دولت مستقل اروپایی نیست. ولی مسلماً به معنای محدودیتهای حتی بیشتری بر آزادیهای دولت حاکم است. هر کس چیزی غیر از این بگوید خودش را گول می‌زند یا صادق نیست. هر معاهدهٔ بین‌المللی اثری محدودکننده دارد و اگر چنین

نباشد، در واقع کار خودش را انجام نداده است. هیچ معاهدهٔ بین‌المللی صرفاً یک «کار زینتی» نبوده است.

ظهور مجموعهٔ نوین حقوق بین‌الملل ـ مقررات وسیع‌تر، تفصیلی‌تر، با قابلیت اجرایی بیشتر ـ تأثیری عمیق بر حکومتداری دمکراتیک و مسئولیت‌پذیری دارد. در بریتانیا همانند بسیاری از کشورها، اکثریت عظیمی از معاهدات مورد مداقه و موشکافی یا حتی بحث در پارلمان ملی قرار نمی‌گیرد، هیچ کمیتهٔ پارلمانی برای نظارت بر مذاکرات منجر به معاهدات بریتانیا یا تصمیم‌گیری در باب قبول یا عدم تصویب یک معاهدهٔ خاص موجود نیست. این خلائی شگفت‌آور است، به ویژه آنکه جامعهٔ اروپا شدیداً به امضای معاهدات به نیابت از اعضایش می‌پردازد. این نقص دمکراتیک (Democratic Deficit) بیش از همیشه به مناسبت این حقیقت اهمیت می‌یابد که مقررات جدید غالباً با خود دادگاهها و محاکم داوری بین‌المللی جدیدی را به همراه دارند، به منظور تضمین اینکه تکالیف ناشی از آن مورد متابعت واقع شود. پدیدار شدن یک نظام قضایی مستقل و شدیداً مقتدر بین‌المللی که درخصوص موضوعاتی گوناگون از حقوق بشر تا تجارت، از حفاظت محیط زیست تا سرمایه‌گذاری خارجی تصمیم می‌گیرد، مسائلی مهّم را مطرح می‌کند. قضات چه کسانی هستند؟ چگونه آنها منصوب می‌شوند؟ چرا باید آنان تصمیماتی بگیرند که نتایج مهمی بر زندگی انسانهای عادی دارد؟ لذا یکی از اهداف اصلی این کتاب توضیح و روشن ساختن حقوق بین‌الملل است، می‌خواهد با تفصیل کمی بیشتر بیان دارد که قواعد آن کدامند، چگونه ایجاد می‌شوند و هنگامی که اختلاف نظر بالا می‌گیرد به چه نحو مورد استدلال قرار می‌گیرند؟ غرض تدوین و ارائه اثری دانشگاهی نیست بلکه کتابی کاربردی بر پایهٔ تجربیات شخصی یک آنگلوساکسونِ عمل‌گرا می‌باشد که در پی به‌کار بردن منطق دکارتی یا ایجاد نوعی تئوری

فوق‌العاده حقوقی بین‌المللی نیست که بتواند تبیین کند ما کجاییم و رهسپار کجا هستیم. من واقفم که با تمرکز بر ایالات متحده و بریتانیا محتمل است که این تصور پیش آید که سایر کشورها متساویاً نقش مهمی در توسعهٔ حقوق ایفا نکرده‌اند. این تصوری نادرست است و یقیناً قصد من آن نیست.

ولی این کتاب هدفی دیگر و محوری‌تر دارد. ایجاد سابقه برای مقررات بین‌المللی. در این دنیای جهانی شده و متقابلاً وابسته، غیرممکن است که رجعتی به طبیعت را درنظر گرفت، بازگشت به دنیایی که در مرحلهٔ قبل از تنظیم مقررات است، که در آن هر دولتی مخیّر و آزاد باشد تا به دلخواه، بدون تقید به تعهدات بین‌المللی عمل کند. این خیال‌پردازیی خوشبینانه است، بطوری که ایالات متحده و بریتانیا آن را در عراق و در «جنگشان علیه تروریسم» آموخته‌اند. مقررات حقوق بین‌الملل ممکن است کامل و بی‌نقص نباشد اما ضروری بوده و نمایانگر استانداردهای حداقلِ رفتارِ قابل قبول می‌باشند. آنها معیاری را برای قضاوت نسبت به مشروعیت اقدامات بین‌المللی فراهم می‌آورند. آنها مقررات موضوعه هستند. اگر قرار است که اقدامات مذکور به عنوان امری مشروع محسوب گردد، باید مورد متابعت واقع شوند. البته این بدان معنی نیست که بگوییم مقررات نیاز به تجدیدنظر مرتب ندارند. نظام حقوق بین‌الملل مواجه با چالشهای متعدد بزرگ می‌باشد، از جمله چالشها نسبت به فرضیاتی که روزولت و چرچیل و سایر رهبران در سالهای ۱۹۴۰ داشتند. نظم حقوقی گیتی دیگر در انحصار دولتها نیست. نه اینکه همهٔ دولتها واحدهایی با عملکرد کامل باشند؟ برخی از آنها کاملاً وامانده‌اند، و یک گونهٔ جدید از بازیگران غیردولتی پدیدار شده‌اند که کمتر احساس مسئولیت و تبعیت دارند. مانند سازمانهای تروریستی که پایگاهشان در یک دولت واحد نیست و احترامی برای مقررات قائل نمی‌باشند.

با توجه به این تغییرات، وسوسه‌ای برای ابراز این نظر وجود دارد که قوانین بین‌المللی خوب کار نمی‌کند، و اینکه لازم است تغییر یابند. پرزیدنت بوش چنین استدلال کرده است و از همین قرار نخست‌وزیر تونی بلر، در یک سخنرانی بلیغ، اما مغشوش در مارس ۲۰۰۴ در حوزه انتخابیه‌اش سخن گفت. من با این نگرش حداقل به عنوان یک پیشنهاد عمومی مخالفم. دلایل معقولی برای اتخاذ و پذیرش بسیاری از قوانین بین‌المللی وجود دارد. بخش عمدهٔ آن بدان خاطر است که آنها منطقاً خوب کار می‌کنند. ارزشهای مشترک را منعکس نمایند تا حدی که می‌توان آن را ثابت کرد. من باور ندارم که تصوراتی آرمانی از دولت حاکم، یا ۱۱ سپتامبر، یا حوادث در عراق به نحوی بنیادی اساسِ فرضیات را تغییر داده یا پارادیم جدیدی به وجود آورده باشد.

در سالهای ۱۹۴۰ ایالات متحده و بریتانیا به تجدیدنظر در ادراکشان نسبت به نظم حقوقی جهانی پرداختند. پس از آنکه ایالات متحده با محدودیتها درخصوص اِعمال حاکمیتش مواجه شد، درصدد اجتناب از آن قواعد برآمد، بخصوص در مواردی که منفعت اقتصادی برایش نداشت. بریتانیا نیز در سالهای اخیر متمایل به نادیده گرفتن آن قواعد یا حتی تبانی در آن باب شده است. دولت بوش در نخستین دورهٔ حکومتش مسیری را پیمود که تهدید و آسیب عمده‌ای نسبت به نظام قانون‌مدار را در پی داشت، نظامی که بعد از جنگ جهانی دوم استقرار یافته بود. منتهی بدون اینکه گیتی را مکانی ایمن‌تر و عادلانه‌تر ساخته باشد. دولت وی هیچ‌گونه گزینه‌ای عملی را پیشنهاد نکرد. و با بیگانه ساختن بسیاری از متحدانش و نامشروع کردن اقدامات خود به منافع درازمدتش لطمه وارد آورد. در تمام این موارد دولت وی توسط نخست وزیر آرمانگرا و محبوب بریتانیا پشتیبانی می‌شد. گرچه ممکن است او نیّت خیری داشته، اما نقش اصلی او مشروعیت بخشیدن به اموری بود که قابل دفاع نیست. در زمان چالش و نزاع بزرگ،

مقررات ـ و احترام بدانها ـ بیش از هر وقت دیگر اهمیت دارد. سیاست حقوق بین‌الملل ممکن است تغییر کرده باشد. ولی با این همه اراده در دنیا، مقررات را نمی‌توان به دور انداخت.

فصولی که به دنبال می‌آید ترسیم‌کنندهٔ برخی جهات کلی است. مقررات حقوق بین‌الملل غنی‌تر و عمیق‌تر می‌شوند و حتی با امور روزمرهٔ سیاسی و گزینه‌های اخلاقی پیوند بیشتری می‌یابند. حدوث این تحولات و مقررات مداخله‌جویانه، گزینه‌های سیاسی را محدودتر می‌سازد. این امر به نوبهٔ خود تمایل و خواسته برای رجعت به دوران گذشته را تشدید کرده است. در فصل نخست من به تاریخ مختصر دوره‌ای بین پایان جنگ جهانی دوم و زمان کنونی پرداختم و نیز به عواملی که دنیا را متحول کرده‌اند تا نظم حقوقی نوین ساخته شود. فصل دوم متمرکز بر قضیه پروندهٔ پینوشه و پایان معافیت و مصونیت مقام ریاست جمهوری است که آغازی متعالی در برچیدن نظامی است که از قدیم الایام به دولتها اختیار نامحدودی راجع به اتباعشان می‌بخشید. فصل سوم نگاهی دارد به مقتضیاتی که جامعه بین‌المللی سرانجام دیوان کیفری بین‌المللی را به وجود آورد، که مرتبط با اهمیت همان «لحظهٔ پینوشه» است. هر دوی این فصول نشان می‌دهد که نیروی محرک در نگرش نومحافظه‌کاران در دولت بوش سالها پیش و در اواخر دههٔ ۱۹۹۰ پدیدار شده بود. فصل چهارم معطوف به محیط زیست و وانهادن سازوکارهای پیچیدهٔ پروتکل کیوتو برای مقابله با گرمایش جهان توسط ایالات متحده می‌باشد. فصول پنجم و ششم دو حوزه را بررسی می‌کنند که در آن ایالات متحده حداقل برای زمان حاضر تعهدی راسخ‌تر را نسبت به حقوق بین‌الملل حفظ کرده است. یعنی مقررات مربوط به افزایش تجارت آزاد جهانی و تضمینات سرمایه‌گذاری خارجی. فصول هفتم، هشتم و نهم به رسوایی‌های بعد از ۱۱ سپتامبر، گوانتانامو، عراق و

ابوغریب می‌پردازد. هنگامی که محدودیتهای ناشی از حقوق بین‌المللی عامدانه به بهانهٔ امنیت و منافع ملی نادیده گرفته می‌شود. در فصل نتیجه‌گیری من رشته‌ی این داستانهای ظاهراً مجزا و مشخصاً بی‌نیاز از توضیح را به هم پیوستم که نشان می‌دهد حقوق بین‌الملل، در نهایت امر درباره مردم و سیاست است. نظرات ابراز شده در این فصول صرفاً متعلق به من است. و نیز مسئولیت هرگونه خطا و اشتباهی که ممکن است در آن راه یافته باشد.

دسامبر ۲۰۰۴

دانشکده حقوق

یونیورسیتی کالج لندن

سپاسگزاری

این کتاب حاصل تجربه‌ای جمعی طی سالیان دراز است که مسئولیت اشتباهات، کمبودها و نظرات آن صرفاً با من است. اگر بخواهم نامِ دوستان، همکارانِ و مخالفانی را ذکر کنم که بطور مستقیم و غیرمستقیم در بوجود آمدن کتاب مؤثر بوده‌اند، به فهرستی واقعاً طولانی نیاز است. نسبت به کسانی که نامشان نیامده، به ویژه روزنامه‌نگاران، دیپلماتها و کارمندان و سیاستمدارانی که نمی‌شد آنان را مشخصاً معرفی نمود، احترامات صمیمانه‌ام را تقدیم می‌دارم.

نخست باید از استادانم سپاسگزاری کنم که مرا با موضوع حقوق بین‌الملل در زمانی پس از خاتمه جنگ جهانی دوم و قبل از آغاز جنگ به اصطلاح علیه تروریسم، آشنا ساختند. احتمالاً برخی از دوستانم راضی نخواهند بود، از اینکه بدانند کارم (دست کم در مورد بعضی مباحث) به کجا کشیده است، ولی مطمئناً قصد همهٔ ما یکی است. من نمی‌توانستم بهتر از آنچه روبی جنینگز، اِلی لوترپاخت، دِرِک باوِت، و کریس گرین‌وود به من آموختند، وقوف و شناختی نسبت به حقوق بین‌الملل داشته باشم، که دوستی با هر یک از آنان برایم مغتنم است و ادامه دارد. در زمرهٔ این علمای حقوق، باید از فیلیپ آلوت یاد کنم که نحوهٔ نگرشی متفاوت نسبت به امور و مسائل را به من آموخت و

چشمانم را بر افقی وسیع از احتمالات و امکانات گشود، و اینکه می‌توان درباره حقوق بین‌الملل به همان شیوه‌ای سخن گفت که پیرامون سیاست، روانشناسی، مذهب، فرهنگ، امور جنسی و هزاران موضوعِ مورد توجه مردم جهان، بحث کرد. اگر فیلیپ بداند که من کتابی نوشته‌ام که ممکن است رانندگان تاکسی را برانگیزد تا درباره حقوق بین‌الملل حرف بزنند، هراسان و هیجان‌زده خواهد شد و نکته اصلی کتاب در همین است.

در اوائل دههٔ ۱۹۹۰ به مدت یک سال استاد مدعو در هاروارد بودم، که در تجربهٔ آموزشی من تأثیری شگرف داشت، مرا به دنیایی کاملاً جدید رهنمون گردید. از دیوید کندی بسیار متشکرم که هنوز بر آن است تا تمامی اصول مورد تقدیس مراکم اهمیت تلقی نماید و مداوماً و بدرستی زنهار دهد تا در تلاشم جنبه‌های منفی را نیز درنظر بگیرم. در دنیای وکالت حقوقی خود را عمیقاً مرهون جیمز کرافورد می‌دانم که در موقعیتی حساس و دشوار برای من، به توصیه و تأییدم جهت همکاری و فعالیت در یک مرافعهٔ بین‌المللی پرداخت، و از آن به بعد همواره مرا حمایت و راهنمایی کرده است. همچنین مدیون پیر ماری دوپی (Pierre - Marie Dupuy) هستم که با حسن تدبیر مرا با حکمت فرانسوی منطقِ دکارتی و نیز چگونگی ایجاد موازنهٔ مناسب میان کار و خانواده آشنا ساخت.

طرح چندین فصلِ کتاب مبتنی بر تجارب مستقیم است چه در ارتباط با دعاوی و رسیدگیهای حقوقی و چه در رابطه با مباحث و مذاکرات اجلاسهای بین‌المللی. البته در هر دو مورد من یکی از اعضای تیم بودم، بنابراین تجربه‌ها و آموخته‌های من حاصل یک کار تیمی است.

نویسنده سپس به تفصیل و وسواس به ذکر نام اشخاص بسیاری می‌پردازد که در پرونده‌های مختلف یا در اجلاسها و کنفرانسهای بین‌المللی با آنان همکاری داشته و از

دانش، صداقت، کفایت، تلاش و راهنمایی آنان قدردانی می‌کند. از افرادی که در محیط‌های دانشگاهی و حوزه‌های وکالت او را تشویق به تنظیم و نوشتن این کتاب کرده‌اند و کسانی که در مراحل مختلف کار او را ترغیب و پشتیبانی نموده‌اند، تقدیر بعمل می‌آورد و نهایتاً از دانشجویان، کارکنان کتابخانه‌ها و آرشیوها نام به میان می‌آورد و از اعضای خانواده‌اش که یاور او بوده‌اند و هر یک سهمی بسزا در تهیه کتاب دارند. چون فهرست نام آنان طولانی و برای خواننده فارسی زبان غالب اسامی ناشناخته است. لذا از آوردن آن پرهیز گردید.

ضمناً آقای ساندز کتاب را به همسرش ناتالیا و همهٔ دانشجویان درس حقوق بین‌الملل تقدیم کرده است.

پی‌نوشتها

۱. بریارد علیه مشترک‌المنافع (۱۹۹۴)،

14, Va. 68, 445 S.E. 2d 670(1994), cert. denied, 513 U.S. 971(1994)

۲. دعوی مربوط به کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی (پاراگوئه علیه ایالات متحده)، حکم ۹ آوریل ۱۹۹۸، گزارشهای دیوان بین‌المللی دادگستری (۱۹۹۸)، ص. ۲۴۸

۳. ریچموند تایمز دیسپاچ، ۱۰ آوریل ۱۹۹۸، ص. Ar

۴. ریچموند تایمز دیسپاچ، ۷ آوریل ۱۹۹۸، ص.B4

۵. دیوان بین‌المللی دادگستری در ۱۹۸۰ حکم کرد که تصمیم جمهوری اسلامی ایران مبنی بر ادامهٔ اشغال اماکن سفارت ایالات متحده توسط مبارزان و بازداشت کارکنان سفارت به عنوان گروگان نقض مکرر و متعدد کنوانسیونهای بسیاری، منجمله کنوانسیون ۱۹۶۳ درباره روابط کنسولی است:

http://www.icjcij.org/icjwww/icases/iusir/iusir-ijudyement/iusir-ijudgment-19800524.pdf

۶. *لوس‌آنجلس تایمز*، بخشِ نامه‌ها، ۲۱ آوریل ۱۹۹۸، ص B6

۷. هیات مشاورین سلطنتی حکم‌کرد که توماس و هیلاری محق بودند براینکه «نتیجه هر رسیدگی حقوقی در استیناف یا سایر روندهای حقوقی مقدم بر اقدام قوهٔ مجریه است» و آن روند رسیدگی از جمله شامل مکانیسمهایِ سازمانهای بین‌المللی حقوق بشر می‌شود. نگاه کنید به نظر اکثریت لرد براون ـ ولکینسون، لرد استین و لردمیلت، استیناف هیات مشاورین سلطنتی شماره ۶۰ سال ۱۹۹۸، حکم در ۱۷ مارس ۱۹۹۹ صادر گردید. این پرونده کمی قبل از قضاوت اصلی مجلس اعیان در قضیه پینوشه تصمیم گرفته شد و به خوانندگان مشتاق درخصوص نتیجه احتمالی آن پرونده علامت داد. به فصل دوم بنگرید.

فصل اول
اجمالی در باب حقوق بین‌الملل

اجمالی در باب حقوق بین‌الملل

بهترین نوع دفاع از امنیتمان، گسترش ارزشهایمان می‌باشد ولی نمی‌توان به پیشبرد ارزشها نایل آمد، مگر اینکه جهانی بودن آنها به رسمیت شناخته شود. تهدید جهانی نیاز به پاسخی جهانی دارد که مبتنی بر ارزشهای جهانی باشد.

تونی بلر، ۵ مارس ۲۰۰۴[۱]

گرچه حقوق بین‌الملل تاریخی دیرین دارد ولی تنها در سالهای اخیر است که عامل سامان‌دهندهٔ زندگی سیاسی مدرن شده است. مصونیتهای دیپلماتیک، نسل‌کشی و سایر جنایات بین‌المللی، مناقشات تجاری، گرم شدن جهانی آب و هوا، بازداشتی‌های خلیج گوانتانامو، جنگ در عراق و سوءرفتار در زندان ابوغریب، سیاست حقوق بین‌الملل را وارد زندگی روزمره ساخته است. این امر بخصوص در مورد بریتانیا، قدرت متوسطی که اصرار به رعایت حقوق بین‌الملل دارد، صادق است. در هفته‌های قبل از جنگ مارس ۲۰۰۳ عراق، نخست وزیر بریتانیا، تونی بلر، خود را متعهد به اجرای حقوق بین‌الملل کرد: ارتش انگلیس فقط متعهد به جنگی در عراق خواهد بود که حقوق بین‌الملل آن را اجازه دهد، و شرایط هر اشغالی براساس احترام به قواعد جهانی می‌باشد. بلر گزینهٔ کمی داشت. او با ناآرامی عمومی فزاینده‌ای پیرامون چگونگی رفتار با بازداشتی‌های

انگلیسی در گوانتانامو، عدم احترام به کنوانسیونهای ژنو و سکوت سئوال برانگیز دولتش درقبال آن مواجه بود.

تعهد عمومی بلر پاسخی ضروری نسبت به نگرانی روبه رشدی بود که بریتانیا را به سبب توسل به زور با حمایت ناچیز بین‌المللی و مشروعیت مورد تردید در آستانه بحران سوئز دومی قرار می‌داد. در ۱۹۵۶ نخست‌وزیر آنتونی ایدن حتی به خود زحمت نداد که نظری رسمی را از دادستان کل بریتانیا جویا شود و مخالفت‌های سر جرالد فیتز موریس (Sir Gerald Fitzmaurice) مشاور ارشد حقوقی در وزارت امور خارجه را نادیده گرفت. ایدن، در عوض تکیه بر نظرات بیشتر جانبدارانهٔ پروفسور آرتور گودهارت (Arthur Goodheart) استاد سابق فلسفه حقوق در آکسفورد و رئیس کالج یونیورسیتی کرد که در نامه‌ای به روزنامه تایمز به تفصیل چاپ شده بود.[۲] بلر دست کم با دادستان کل خود لرد گُلد اسمیت(مشاور ملکه) در چندین مورد مشورت کرد. گرچه معلوم نیست که در هر مورد نظر دلخواهش را بدست آورده بود یا خیر؟

در مارس ۲۰۰۳ حکومت به اقدامی بی‌سابقه جهت انتشار نظر نهایی دادستان کل بعد از تردید بسیار دست زد که طبق آن برای کاربرد نیروی نظامی نیازی به مجوز صریح شورای امنیت نیست. این اقدام غیرعادی به دلایل سیاسی مورد نیاز بود تا نگرانی عامهٔ مردم و رسانه‌ها را رفع و نمایندگان مردد پارلمان و عضو حزب کارگر را تشویق به دادن رأی مثبت برای جنگ کند، و رئیس امور دفاعی بریتانیا را وادار به متعهد ساختن ارتش نماید. انتشار نظر مزبور ممکن است در دو مورد اخیر توفیق یافته باشد ولی در دادگاه افکار عمومی شکست خورده است: نامه‌های منتشره در مطبوعات و نظرات شخصیتهای برجسته بر نامشروع بودن جنگ تأکید داشت. استدلال دادستان کل همچنان به نحو بی‌سابقه‌ای مورد توجه مطبوعات و پارلمان است. ولی لرد الکساندر

(Lord Alexander) یک محافظه‌کار و رئیس سابق و بسیار مورد احترام شورای کانون وکلای انگلستان و ویلز، توصیه مشورتی دادستان کل را مضحک خواند و آن را آشکارا بیان داشت. مسائل مربوط به قانونی بودن جنگ عراق، اعتبار نخست‌وزیر و دادستان کل را برای سالهای آتی تخطئه خواهد کرد. پیتر هِنِسی (Peter Hennessy) مفسر سیاسی بریتانیا، این امر را به عنوان بزرگترین گُسل در دوران نخست‌وزیری بلر توصیف کرد که «اعتماد و اطمینان مردم به حکومت نخست‌وزیر را از میان برد».(۳)

تا دسامبر ۲۰۰۴ هنوز بیش از ۶۰۰ بازداشتی منجمله چهار نفر بریتانیایی در خلیج گوانتانامو بسر می‌بردند. فقط تعداد اندکی از آنها در برابر کمیسیونهای نظامی متهم شده بودند. تا زمانی که دیوان عالی ایالات متحده در ژوئن ۲۰۰۴ پای به میان نگذاشت و حق آنان را به دسترسی به محاکم فدرال اعلام نداشت، برای بیش از دو سال و نیم آنها حق و امکان دسترسی به هیچ وکیل و هیچ دادگاه حقوقی یا محکمه‌ای را نداشتند. لرد استین (Steyn)، قاضی عالی‌ترین دادگاه انگلیس ـ مجلس اعیان ـ شرایط بازداشت را «لکه‌ای بر عدالت آمریکایی» خواند. که کاملاً مغایر حقوق بین‌الملل است. استین همچنین از حکومت انگلیس خواست که جهت حمایت از حقوق بین‌المللی شهروندانش تلاش بیشتری را معمول دارد. دخالت وی یگانه و بی‌همتا، انعکاسی از نگرانی در سطوح بالای دستگاه حقوقی بریتانیا بود. چند ماه بعد در دسامبر ۲۰۰۴ کمیته قضایی مجلس اعیان رأی داد که قانون مصوبهٔ بعداز یازدهم سپتامبر که اجازه بازداشت به مدت نامعلوم و بدون اتهام را به افراد خارجی و ظاهراً مظنون به دخالت در تروریسم بین‌المللی می‌دهد، در مغایرت آشکار با تکالیف ناشی از معاهدات بین‌المللی بریتانیا است.

در ایالات متحده توجه عمومی کمتر معطوف به جزئیات دقیق مشروعیت جنگ عراق، یا شرایط بازداشت‌شدگان در گوانتانامو بود. اما این وضع در مارس ۲۰۰۴ آشکارا

تغییر یافت. به سبب انتشار عکس‌هایی که تصویر عراقی‌ها و سایر مسلمانان بازداشت شده در زندان ابوغریب بغداد را نشان می‌داد، توجه جهان غرب به قواعد حقوق بین‌الملل برانگیخته شد. کنوانسیون ژنو به موضوعی برای اظهارنظرات خشمگینانه در جلسات استماع سنای آمریکا درآمد، و سپس انتشار یادداشتی از سوی پنتاگون که به بیرون درز کرده بود به این قضیه دامن زد که در آن ظاهراً کاربرد شکنجه، برخلاف تعهدات آمریکا تحت کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه و سایر رفتارها یا مجازاتهای بیرحمانه، غیرانسانی یا تحقیرآمیز، تجویز شده بود. اقدامات متخذه بعد از ۱۱ سپتامبر، اینک سؤالاتی جدی را درباره تعهد آمریکا نسبت به قواعد اساسی حقوق بین‌الملل منجمله حقوق بشر و رفتار با بازداشت‌شدگان به میان آورد. آیا این حوادث نشانه‌ای بود از اینکه بریتانیا و آمریکا تعهداتشان نسبت به ترتیبات حقوقی و نهادیِ بعد از جنگ جهانی دوم را که آنها بیش از هر کشور دیگری سعی در بوجود آوردنش داشتند، نسخ می‌کنند؟ یا در باب آینده حقوق بین‌الملل در قرن بیست و یکم چه نظری دارند؟

*

عامهٔ بریتانیائیها نسبت به مسائل حقوق بین‌المللی مؤثر بر مباحث و مناظرات سیاسی آشنایی دارند. این امر از عضویت در جامعه اروپا و تعهدات ناشی از کنوانسیون اروپایی حقوق بشر سرچشمه می‌گیرد. هر دو کنوانسیون بین‌المللی تأثیر بسزایی بر زندگی انگلیسی‌ها دارد تا آنجا که به نظر اقلیت قابل توجهی از شهروندان، این امر سبب شده تا برخی خواهان خروج از آن و اعادهٔ حاکمیت مجدد بریتانیایی شوند. اما به این قواعد به عنوان قواعدی مخصوص و نه بخشی از مقررات عمومی حقوق بین‌الملل نگریسته می‌شود که از زمان جنگ جهانی دوم به ظهور رسیده است.

تحول در علاقه مردم بریتانیا به حقوق بین‌الملل به گذشته و اکتبر ۱۹۹۸ برمی‌گردد.

هنگامی که من در مدرسه مطالعات آفریقایی و شرقی دانشگاه لندن بودم، حوزه‌های مورد توجه من محیط زیست ـ هنوز نسبتاً موضوعی نو ـ و محاکم و دادگاههای بین‌المللی بود. دادگاههای بین‌المللی از موضوعات بسیار تخصصی است. ولی از آن زمان به بعد توجه بیشتری را به خود جلب کرد به ویژه با توجه به تأثیر دادگاههای حقوق بشر (منجمله دیوان اروپایی حقوق بشر) و نظام جدید سازمان تجارت جهانی در فیصله اختلافات تجاری. در ژوئیه ۱۹۹۸ توافق بر سر ایجاد دیوان کیفری بین‌المللی حاصل آمد که مورد توجه مطبوعات قرار گرفت.

من به عنوان یک وکیل متخصص در حقوق بین‌الملل کارهای ویژه‌ای را دنبال می‌کردم. برای اغلب همکاران من در کانون وکلا این حوزهٔ کاری، انگیزه و تمایل چندانی برنمی‌انگیخت؛ و اکثراً در این باره نظری مؤدبانه ولی آشفته داشتند. بندرت یک مسأله حقوق بین‌الملل راه خود را به بحث عمومی و تفکر مردم می‌گشود. مثلاً بحثی پیرامون حاکمیت مطرح می‌شد و اینکه آیا باید یا نباید برخی اصلاحات معاهدهٔ جامعه اروپا را تصویب کرد، یا آیا پیشنهاد جدید دولت حزب کارگر در مورد گنجانیدن کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در مجموعه حقوق انگلیس، نظم اساسی حقوقی را تغییر داده و حاکمیت کشور را بیشتر تضعیف خواهد کرد یا خیر؟

اما بخش عمدهٔ تحولاتی که در حقوق بین‌الملل از دهه ۱۹۴۰ روی داده، مورد غفلت عمومی بوده است. در واقع مسأله‌ای که توجه یا کنجکاوی عمومی یا پارلمان یا مطبوعات را برانگیزد کمتر وجود داشت.

معاهدات مهم بین‌المللی حتی در کابینه نیز مورد بحث قرار نمی‌گرفت: در یکی از شبهای سال ۱۹۹۷ که برنامه «زمان پرسش» تلویزیون را تماشا می‌کردم، دچار شگفتی شدم هنگامی که دیدم جک استرا وزیر وقت کشور، هیچگونه آگاهی از مذاکرات

جنجالی میان دولتها در مورد معاهده پیشنهادی پیرامون چگونگی تنظیم سرمایه‌گذاری جهانی نداشت. (معاهدهٔ به اصطلاح چندجانبه درباره سرمایه‌گذاری، که بعداً در ۱۹۹۸ به خاطر مخالفت از سوی ائتلاف دولتها و سازمانها غیردولتی دچار شکست شد). یکی از وزرای کابینه بعداً تصدیق کرد که این معاهده مانند بسیاری از معاهدات دیگر، هرگز مورد بررسی و بحث آنان قرار نگرفته یا حتی ذکری از آن به میان نیامده است. حقوق بین‌الملل امری محرمانه بود که به شدت محافظت می‌شد و در انحصار معدودی از نخبگان در وزارت خارجه و ادارات دولتی و نیز تعداد کمی از شرکتهای چندملیتی و سازمانهای غیردولتی مانند عفو بین‌الملل و صلح سبز، همچنین اندکی از دانشگاهیان و عدهٔ بسیار کمتری از وکلا و مشاوران حقوقی غیردولتی قرار داشت.

داوری بر پایه توجه رسانه‌های جمعی و گفتگوها در ضیافت‌های شام حکایت از آن دارد که وضعیت طی چند سال اخیر تغییری عمده یافته است. من برای مشخص کردن تاریخ دقیق این تغییر، شانزدهم اکتبر ۱۹۹۸ را مناسب می‌دانم. این روزی بود که رئیس جمهور سابق شیلی، سناتور آگوستو پینوشه، در حالی که در یک درمانگاه خصوصی در لندن دوره نقاهت را می‌گذراند، دستگیر شد. دستگیری وی در پی درخواست قاضی بالتازار گارزون (Baltasar Garzon) رخ داد، دادستان کیفری مستقل اسپانیایی که خواهان استرداد پینوشه به اسپانیا گردید، به خاطر اتهامات کیفری ناشی از نقض حقوق بین‌الملل بین ۱۱ سپتامبر ۱۹۷۴، هنگامی که وی در پی کودتا قدرت را از دست سالوادور آلنده خارج کرد، و مارس ۱۹۹۰ زمانی که از ریاست جمهوری شیلی کناره گرفت. این دستگیری یک پرسش بنیادین حقوق بین‌الملل را به میان آورد: آیا پینوشه محق برخورداری از مصونیت از صلاحیت محاکم انگلستان می‌باشد، بر این اساس که ارتکاب جنایات موردنظر در هنگام ریاست جمهوری وی بر شیلی وقوع یافته بود؟ این

امر از لحاظ سیاسی، اهمیتی حیاتی داشت. زیرا نشانگر تمایلی بود فراتر از نظم قدیمی حقوق بین‌المللی که هدفش اساساً حمایت از روابط حسنهٔ بین دولتها بوده است. در جریان رسیدگی‌های حقوقی طی مدّت دو سال در برابر دادگاههای مختلف انگلیس، قواعد ناشناخته و پیچیده حقوق بین‌الملل وارد عرصهٔ بحث عمومی و مورد مداقهٔ حقوقدانان قرار گرفت: قواعد، قضات و حقوقدانان همه در کانون توجه مطبوعات بودند و و مناظره صورتی جهانی بخود گرفت. از لندن تا سانتیاگو، از کینگستون تا ریکیاویک رسانه‌ها موضوع پرونده را با دقت و تفصیل پوشش می‌دادند. تالارهای دادگاه مملو از خبرنگاران محلی و بین‌المللی بود، و آنها پرسشهای بسیاری داشتند. کدام یک از قواعد حقوق بین‌الملل به بریتانیا اجازه می‌دهد که به درخواست اسپانیا صلاحیتش را در مورد یک تبعهٔ شیلی اِعمال کند؟ این قواعد حقوق بین‌الملل از کجا آمده‌اند؟ چگونه اجرا می‌شوند؟ چگونه مورد تفسیر واقع می‌گردند؟ اگر کشورها قواعد را به گونه‌ای متفاوت اجرا کنند چه خواهد شد؟ حقوق بین‌الملل چگونه بین نفع یک دولت حاکم که نمی‌خواهد رئیس سابق کشورش مورد بی‌احترامی رسیدگی کیفری در خارج قرار گیرد با منافع قربانیان جنایات و نیز ضرورت خاتمه دادن به عدم مسئولیت مقامات برای جرایم بسیار وخیم بین‌المللی، موازنه برقرار می‌کند؟

نخستین حکم مجلس اعیان در ۲۵ نوامبر ۱۹۹۸ به صورت زنده و مستقیم از بی‌بی‌سی و سی ان ان پخش شد و از طریق رادیو در سراسر جهان انتشار یافت، این اولین باری بود که چنین امری اتفاق می‌افتاد. روز بعد مفاد حکم مذکور تقریباً در صفحهٔ نخست همهٔ روزنامه‌های جهان قرار گرفت. این روز شاخصی بود: به موجب حقوق بین‌الملل رئیس سابق کشوری نمی‌تواند به منظور اجتناب از مواجهه با اتهاماتش که ارتکاب جنایت بین‌المللی شکنجه است، ادعای داشتن مصونیت از صلاحیت محاکم

کشور دیگری را بنماید. مجلس اعیان در خاتمه، حکم خود را مستند به تنها یک معاهده کرده بود، معاهده‌ای کمتر شناخته شده (ولی اینک معروف و مهم) کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه. این قضیه سبب بالا گرفتن دعاوی مشابه و موجب ایجاد محدودیتها و خودداریهای بیشتر در باب اقدامات دولتها شد، و نیز ابراز علاقه بی‌سابقه نسبت به حقوق بین‌الملل را باعث گردید. کنوانسیون ۱۹۸۴ پنج سال بعد در جنجال‌های مربوط به اردوگاههای بازداشتی‌ها در خلیج گوانتانامو، و زندان ابوغریب بغداد بار دیگر اهمیت یافت.

قضیّه پینوشه از جهت دیگری نیز اهمیت داشت که همزمان گردید با توجه روزافزون نسبت به سایر قواعد حقوق بین‌الملل که طی پنجاه سال گذشته وضع شده بود و به نحوی فزاینده(امّا به آرامی) بر زندگی روزانه مردم اثر می‌گذاشت. قواعد متخذهٔ حقوق بین‌الملل از پایان جنگ جهانی دوم پایه و اساسی را برای جهانی شدن فراهم ساخته است. تا اواخر دهه ۱۹۹۰ دوران مستمر لیبراسیون اقتصادی بود که اینک با تظاهرات عظیم در سیاتل و سایر جاها در مخالفت با جهانی شدن و مقررات سازمان تجارت جهانی مواجه می‌گردید. تظاهرکنندگان این مقررات را شیوه‌های استعمار نو می‌دانستند که مانع از به کار بردن استانداردهای بهداشتی، زیست محیطی و کارگری توسط کشورها می‌شود. طی سالهای دهه ۱۹۹۰ به دنبال فروپاشی بلوک شوروی و پایان جنگ سرد، جامعه بین‌المللی موفق به تأسیس یک دیوان کیفری بین‌المللی جدید(بعد از پنجاه سال مذاکره) گردید، که به معافیت و عدم مسئولیت افراد درخصوص ارتکاب جرائم وخیم بین‌المللی از جمله جنایات شکنجه و نسل‌کشی خاتمه داد. طی این دوره و در ۱۹۹۹ بود که رئیس‌جمهور میلوسویچ، از جمهوری فدرال یوگسلاوی باید به عنوان نخستین رئیس دولت توسط یک محکمه بین‌المللی کیفری در لاهه تحت پیگرد قرار می‌گرفت. ولی در

همین حال مخالفتهای شدیدی میان دولتها بروز کرد که تا چه حد قواعد بین‌المللی باید مجری شود. مذاکرات برای موافقت جهانی درخصوص سرمایه‌گذاری خارجی به شکست انجامید. ایالات متحده خود را از مذاکرات مربوط به جلوگیری از گرم شدن آب و هوا کنار کشید و نیز از سایر مذاکرات و معاهدات بین‌المللی. بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر ـ حمله به مرکز تجارت جهانی و پنتاگون ـ توجه معطوف به قواعد حقوق بین‌الملل جهت مبارزه با تروریسم گردید، و همچنین به شرایط بازداشت و نگاهداری زندانیان در خلیج گوانتانامو و سایر اردوگاهها در افغانستان و عراق. در تمامی این دوره بحثی عمومی و مستمر درباره تداوم اعتبار و مؤثر بودن قواعد منع‌کننده توسل به زور، تدوین شده بعد از جنگ جهانی دوم، ادامه داشت. حوادث بالکان ۱۹۹۲، رواندا ۱۹۹۴، دریاچه‌های بزرگ آفریقا از ۱۹۹۷، کوسوو ۱۹۹۹، افغانستان ۲۰۰۱ و تلخ‌ترین آنها در بهار ۲۰۰۳ عراق، سؤالاتی جدی را مطرح کرده است درباره کفایت قواعد حقوق بین‌الملل برای حمایت از حقوق اساسی بشر و کاربرد زور در دفاع مشروع یا تحت نظارت شورای امنیت سازمان ملل متحد.

اکنون حقوق بین‌الملل را معیاری می‌دانند که با آن باید رفتار ـ بخصوص رفتار دولتها را سنجید که از لحاظ سیاسی یا اخلاقی مورد تردید و سؤال است. زمانی که من در اوائل ۱۹۸۰ به آموختن این درس پرداختم، که توسط یک یورکشایری پراحساس و برجسته به نام روبی جنینگز (Robbie Jennings) تدریس می‌شد که بعداً قاضی دیوان بین‌المللی دادگستری گردید، حقوق بین‌الملل درسی بود که تنها یک یا دو دانشجو از میان سیصد نفری که در کلاسهای حقوق بین‌الملل کمبریج حضور می‌یافتند، در زندگی واقعی ممکن بود با آن مواجه شوند و به دردشان بخورد. ما یاد گرفتیم که حقوق بین‌الملل حاکم بر روابط بین دولتها در سطح بین‌المللی است که احتمالاً تأثیری اندک، حتی اگر تأثیری

باشد، بر شهروندان یا امور محلی دارد.

قبل از جنگ جهانی دوم، قواعد بین‌المللی محتوای اندکی داشت و تنها معدودی از حوزه‌های فعالیت انسان را دربرمی‌گرفت.[۴] دو منبع اصلی تکلیف حقوقی بین‌المللی، معاهدات و حقوق عرفی بودند که هنوز هم رسمیت و استمرار دارند، امّا در آن زمان معاهدات اندک و اَعمال دولتها که پایه حقوق عرفی است به سختی قابل تشخیص بود.[۵] به جز جامعه ملل و سازمان بین‌المللی کار ـ که هر دو در ۱۹۱۹ به موجب معاهده ورسای که به جنگ جهانی اول خاتمه داد، تأسیس گردید تقریباً هیچ سازمان بین‌المللی دیگری غیر از دیوان دادگستری آمریکای مرکزی (Central American Court Of Justice) تشکیل یافته در ۱۹۰۸، وجود نداشت، نخستین دیوان بین‌المللی، دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در لاهه بود که مربوط به جامعهٔ ملل می‌شد. دیوان در ۱۹۲۷ پیرامون اختلاف بین فرانسه و ترکیه، بدون تأخیر یا شرمندگی، اعلام داشت که دولتها اساساً آزادند، هر آنچه را که حقوق بین‌الملل به صراحت منع نکرده، انجام دهند.[۶] این دنیای آزادی حاکمیت بود با معدودی قواعد بین‌المللی که رفتار دولتها را محدود سازد.

به هر حال در برخی از قسمتهای خاصِ اروپا مقررات حقوق بین‌الملل در حمایت از حقوق اقلیتها وجود داشت و قواعدی درخصوص اشتغال زنان(بخصوص زنان حامله و آنها که کارگر شبانه بودند) و کودکان. قواعدی نیز حاکم بر رفتار خارجیان و مالکیتشان، از جمله سرمایه‌گذاری شرکتها در خارج، موجود بود. ولی از دیگر مقررات حقوق بین‌الملل در مورد حمایت از حقوق اساسی بشر خبری نبود. حقوق بین‌الملل کشتار جمعی یا نابودی گروههای مردم براساس مذهب یا قومیت یا باور سیاسی را منع نکرده بود. به نحوی که این امر در آلمان نازی، اتحاد شوروی و بسیاری نقاط دیگر جهان اتفاق افتاد. همچنین محدودیت و منعی درباره سلطه و غلبه بر سرزمینها یا ایجاد مستعمرات

وجود نداشت. این تصور و ایده که گروهی از مردم دارای حق تعیین سرنوشت باشند، آرزو و رؤیایی دور از ذهن بود. گرچه دزدی دریایی و برده‌فروشی غیرقانونی بود ولی تبعیض، نژادپرستی، آپارتاید و سلطه استعماری و استثمار مردود شناخته نمی‌شد.

از منع عمومی توسل به زور نیز خبری نبود. در ۱۹۲۸ ایالات متحده، بریتانیا، فرانسه و آلمان از جمله فیمابین خود توافق کردند که پیمان بریان ـ کللوگ (Kellogg - Briand Pact) را درباره ممنوعیت جنگ و نهی کاربرد زور، به عنوان ابزار سیاست ملی در روابط با یکدیگر رعایت کنند. قواعدی هم در مورد چگونگی توسل به جنگ و رفتار با اسیران جنگی و انواع سلاحهایی که نباید مورد استفاده قرار گیرد، وجود داشت. اما اینها حقیقتاً از لحاظ گستردگی دامنه بسیار محدود بودند. قواعد تجارت آزاد جهانی وجود نداشت، گرچه معدودی مقررات تجارت دوجانبه اتخاذ گشته و ترجیحاتی مثلاً در امپراتوری بریتانیا، موجود بود. درخصوص مکلف ساختن دولتها به حفاظت طبیعت و حمایت از محیط زیست قواعد عمومی بین‌المللی پدید نیامده بود. خلاصه اینکه جهانِ حقوق بین‌الملل مبتنی بر این اصل بود که دولتهای مستقل و حاکم می‌توانند آنچه را می‌خواهند کم و بیش انجام دهند، به جز مواردی که صراحتاً به نحو دیگری راجع به آن توافق کرده بودند. لذا نظر به ممنوعیتهای بسیار اندک، آزادی در مبادرت به هر عملی رسماً نامحدود بود.

کمی بیش از نیم قرن قبل، این زمینه و گسترهٔ آزادی حقوقی، موجبی شد برای کوششی جاه‌طلبانه و مداوم از سوی برخی از کشورها تا نظامی قانونمند را بنا نهند. از ۱۹۴۱ به بعد ایالات متحده و بریتانیا همراه با متحدانشان(معروف به ملل متحد) برنامه‌ای مشروح را برای ایجاد مؤسسات و قوانین جدید تدارک دیدند تا بنیادی برای نگرش مبتنی بر قواعد در نظم بین‌المللی باشد. مرحلهٔ آغازین آن منشور آتلانتیک بود.

در ۱۴ اوت ۱۹۴۱، بر عرشهٔ کشتی جنگی آمریکایی آگوستا (Augusta) در یکی از بنادر نیوفاندلند، رئیس جمهور آمریکا فرانکلین دلانو روزولت و نخست‌وزیر بریتانیا وینستون چرچیل منشوری را پذیرفتند که «برخی اصول مشترک در سیاستهای ملی دولتهایشان را اعلام می‌داشت که بر آن پایه آرزومند آینده بهتری برای جهان بودند». منشور آتلانتیک، آنگونه که معروف است، آمریکا و بریتانیا را متعهد به نظم نوینی بر پایه چند اصل مهم کرد: پایان دادن به کشورگشایی و گسترش ارضی یا تغییرات سرزمینی؛ احترام به حق تعیین سرنوشت (Self - Government)؛ امنیت اجتماعی؛ صلح و رهایی از ترس و فقر؛ آزادی دریاها؛ تحدید توسل به زور.

این اصول به عنوان دستورالعمل و راهنمایی جهت ایجاد نظم نوین جهانی، بعداً در منشور سازمان ملل متحد گنجانده شد. طرح روزولت ـ چرچیل را می‌توان در سه اصل خلاصه کرد، که طی شصت سال گذشته اهمیت خود را حفظ کرده است: تکلیفی عمومی برعهدهٔ دولتها که از توسل به زور در روابط بین‌المللی امتناع ورزند، به جز تحت شرایط دقیق دفاع مشروع و یا هنگامی که جامعه بین‌المللی توسط شورای امنیت یا یک سازمان منطقه‌ای مجوز آن را صادر نماید؛ تعهدی جدید به منظور حفظ «کرامت ذاتی» و «حقوق برابر غیرقابل انفکاک» همهٔ اعضای خانواده بشری، با اتخاذ و تصویب اسناد بین‌المللی که حقوق بشر را با توجه به حاکمیت قانون حمایت کند؛ و تعهدی دیگر جهت ارتقاء آزادی اقتصادی از طریق تنظیم و تصویب قواعد مربوط به تجارت آزاد و تعیین تکالیف بین‌المللی در زمینه سرمایه‌گذاری خارجی و مالکیت معنوی.

منشور آتلانتیک الهام‌بخش اقدامات دولتها و همچنین افراد شد. نلسون ماندلا در بیوگرافی خود منشور را به عنوان موید اعتقادش به کرامتِ هر یک از افراد بشر و مُبلّغ مجموعه‌ای از اصول دمکراتیک یافت:

> در غرب برخی منشور را وعده‌های پوچ می‌دانستند ولی نه آن عده از ما که در آفریقا بودیم. ملهم از منشور آتلانتیک و جنگ متفقین علیه جباریت و تجاوز. کنگره ملی افریقا(اِ.اِن. سی) منشور خود معروف به خواسته‌های آفریقا (African Claims) را ارائه داشت که خواستار حق شهروندی همه آفریقائیان، حق خرید زمین و لغو تمامی قوانین تبعیض‌آمیز بود.(۷)

منشور آتلانتیک تصور و ذهن عمومی را به خود معطوف داشت. چند ماهی بعد از اعلام آن، در اول ژانویه ۱۹۴۲، آمریکا و بریتانیا از الحاق و مشارکت سایرین شامل اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی، چین و بیست و دو کشور دیگر به اعلامیه ملل متحد استقبال کردند. طی هفته‌های پایان جنگ جهانی دوم یک رشته کنفرانسهای بین‌المللی برگزار شد تا نظم نوین جهانی را براساس ارزشهای مشترک و قواعد بین‌المللی حول سه رکن مورد توافق روزولت و چرچیل بنا نهد.

در آوریل ۱۹۴۵ هیئتهای نمایندگی پنجاه کشور در سانفرانسیسکو به منظور مذاکره بر سر تدوین منشور ملل متحد گرد آمدند که باید جایگزین جامعه ملل متروک می‌شد. پرزیدنت ترومن در سخنان افتتاحیه‌اش تعهد استوار آمریکا را نسبت به حقوق بین‌الملل ابراز داشت و مخالفت محافظه‌کاران سرسخت در سنای آمریکا را درهم پیچید. منشور ملل متحد در ۲۶ ژوئن ۱۹۴۵ امضا شد و چهار ماه بعد به مرحله اجرا درآمد. اهدافش شامل توسعه حقوق بین‌الملل، بخصوص حمایت از حقوق بشر، جلوگیری از بروز جنگ و توسعهٔ پیشرفت اقتصادی و اجتماعی است. این نقطهٔ آغازی برای نظام مدرن قواعد جهانی بود. با آنکه آمریکا هرگز به جامعه ملل نپوسته بود اما عضو منشور سازمان ملل متحد شد.

طی مدت یک دهه، نظام کاملاً جدید حقوق و سازمانهای بین‌المللی خلق شد. تا

سالهای دههٔ ۱۹۵۰ این نظم اساسی جهانی به صورت جنینی موجود بود، با قواعد و مقرراتی بعضاً سست و نااستوار که کماکان تا به امروز پابرجاست. این نظام که به تدریج نضج گرفت بیشتر نمایانگر کوششی بود برای صدور ارزشهای آنگلو ـ امریکن، و تا حدی انگیزهٔ محرک آن تمایز بخشیدن به ارزشهای غرب در مقابل ارزشهای بلوک شوروی است که در پشت پرده آهنینِ تقسیم اروپا، ریشه یافته بود. توسعه قواعد جهانی به عرصهٔ اصلی نبرد در جنگ سرد تبدیل شد.

در حوزهٔ حقوق بشر و حقوق بشردوستانه نخستین گام مهمی که برداشته شد توافق بر سر محاکمهٔ جنایتکاران جنگی نازی بود. منشور تأسیس محکمه نظامی نورنبرگ در ۸ اوت ۱۹۴۵ بین بریتانیا، آمریکا، فرانسه و اتحاد شوروی به امضاء رسید. هدف این سند بنیانی و دور از انتظار، تدوین مقررات حقوق بین‌الملل درباره جنایات جنگی و جنایات علیه صلح است. ریاست هیئت امریکایی را رابرت جکسون، قاضی دیوان عالی ایالات متحده به عهده داشت که سپس دادستان کل در نورنبرگ گردید.

وی در خاطراتش می‌نویسد که چگونه مقامات انگلیسی می‌خواستند که شش تا هفت نفر از رهبران نازی بدون محاکمه رها شوند، از ترس آنکه مبادا یک محاکمه آزاد، زمینه کافی برای تبلیغات نازیها را فراهم آورد. ولی روزولت با آن موافق نبود: طبق نوشتهٔ جکسون، او «مصمم بود که محاکمهٔ سریع اما عادلانه باید برای جنایتکاران جنگی تأمین شود... پرزیدنت اصرار کرد که باید اسناد و مدارک جنایاتشان ارائه گردد.»(۸)

چند هفته بعد در سازمان ملل متحد یک کمیسیون حقوق بشر تشکیل گردید. ریاست هیئت نمایندگی آمریکا را الینور روزولت به عهده داشت، بانوی اول آمریکا که به تازگی بیوه شده بود. طی چند سال او هدایت کوششها برای تنظیم سندی را به عهده داشت که بعداً به اعلامیه جهانی حقوق بشر، مصوب دسامبر ۱۹۴۸ مجمع ملل متحد مشهور شد.

بدون تردید این تنها سند مهم بین‌المللی است که تا آن زمان مورد مذاکره قرارگرفت. وی این سند را عالیترین دستاوردش برای ارتقاء ارزشهای مندرج در قانون اساسی ایالات متحده دانست:

> می‌خواستیم تا حد امکان دولتهای بیشتری این حقیقت را بپذیرند که انسان به هر دلیلی آزاد و مساوی در منزلت و حقوق آفریده شده و به آنها عقل و وجدان اعطا شده و اینکه باید نسبت به یکدیگر با روحیه برادری رفتار کنند. برای تدوین آن باید کلماتی مورد پذیرش همگان را یافت.(۹)

این اعلامیه تدوین‌کنندهٔ نخستین مجموعه حقوق اساسی بشر تا آن زمان است که مؤثر بر تصمیم سازمان ملل متحد افتاد که «حقوق بشر باید تحت حکومت قانون مورد حمایت باشد.» این سندی غیر الزام‌آور است ولی مستقیماً منجر به ایجاد تکالیف الزامی و وضع اسناد جدیدی در اروپا، آمریکا و آفریقا گردید. در ۱۹۶۶ بسیاری از مقررات آن در دو سند لازم‌الاجرای حقوقی گنجانیده شد که کاربرد بالقوه جهانی دارد. میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی، و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی.

یک روز قبل از تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر، در ۹ دسامبر ۱۹۴۸، نخستین معاهده جهانی حقوق در دنیا مورد توافق قرارگرفت: چهل و یک کشور کنوانسیون جلوگیری و مجازات نسل‌کشی را در پاریس امضاء کردند. این معاهده، نسل کشی را به عنوان جنایتی به موجب حقوق بین‌المللی شناخته و دولتهای عضو را متعهد به جلوگیری و مجازات جنایت ژنوسید می‌کند. ایالات متحده تا مدت چهل سال به عضویت آن در نیامد. به هر حال، هنگامی که چنین کرد، پرزیدنت رونالد ریگان هنگام امضاء قانون اجرایی آن گفت که او «قولی را اجرا می‌کند که هاری ترومن به مردم جهان داده بود» و این استدلال را مردود دانست که کنوانسیون تا حدی بر حاکمیت آمریکا لطمه وارد

می‌آورد.(۱۰) یک سال بعد از کنوانسیون ژنوسید، در ۱۲ اوت ۱۹۴۹، چهل و سه کشور کنوانسیونهای چهارگانه ژنو در حمایت از قربانیان جنگ، شامل معاهدات در باب رفتار با اسرای جنگی (ژنو III) و حمایت از غیرنظامیان(ژنو IV) را تأیید کردند. این اسناد، به برخی اقدامات جنبهٔ کیفری داد، و افراد ـ همچنین دولتها را ـ مسئول شناخت. اینها اسنادی بین‌المللی هستند که پرزیدنت جورج دبلیو بوش بر آن است که بعد از نیم قرن آنها را نادیده انگارد.

با عزمی استوار، کوشش برای تنظیم موافقتنامه‌های جدید بین‌المللی درخصوص مسائل اقتصادی دنبال گردید، در ۲۷ دسامبر ۱۹۴۵ بعد از درست سه هفته مذاکره، موافقتنامه‌های برتون وودز (Bretton Woods Agreements) منعقد شد، که نام تفرجگاه ایام تعطیلی در نیوهمپشایر را به خود گرفت، که در آنجا مذاکرات توسط چهل و چهار کشور انجام یافت. این موافقتنامه‌ها موجد بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول (IMF) گردید. نهاد و ترتیباتی اساسی برای روابط مالی بین‌المللی که ضرورت آن جهت توسعه و بازسازی بعد از جنگ، و نیز ثبات ارزی و بانکداری در درازمدت اجتناب‌ناپذیر بود. نظرات و افکار اقتصاددان انگلیسی جان مینارد کینز (John Maynard Keynes) پایهٔ اصلی در تهیه این دو موافقتنامه است، ملهم از همان نظریه‌های مؤثر در نیودیل (New Deal) روزولت. دو سال بعد، در ۳۰ اکتبر ۱۹۴۷، بیست و سه کشور موافقتنامه عمومی درباره تعرفه و تجارت (گات) را پذیرفتند، قواعدی اساسی و جهانی که طرفهای آن را متعهد به رفع موانع در برابر تجارت بین‌المللی کالاها می‌ساخت. به هر حال گات دارای هیچ ساختار سازمانی رسمی نبود. آن موضوع واگذار به سازمان سومی شد که قرار بود همراه با صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی موجودیت پیدا کند.

اساسنامهٔ سازمان بین‌المللی تجارت (ITO) در مارس ۱۹۴۸ در هاوانا تصویب شد تا

چهارچوبی سازمانی را برای قواعد تجارت آزادِگات فراهم آورد و همچنین مقررات جدید برای تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و خاتمه دادن به انحصارات و سایر رفتارهای محدودکننده تجاری. به نظر می‌رسید که این معاهده حداقل برای کنگره ایالات متحده که عدم اعتمادش به حکومت جهانی را ابراز می‌داشت، خیلی زیاده از حد گسترده بود. تحت چنین شرایطی، رئیس جمهور ترومن اعلام داشت که وی تأیید کنگره را برای تصویب سازمان بین‌المللی تجارت خواستار نمی‌شود. معاهده عملاً نابود شد تا بر سد به نیمهٔ سالهای دهه ۱۹۹۰، هنگامی که سازمان تجارت جهانی(WTO)، در کمال شگفتی و ناباوری با حمایت شدید آمریکا بوجود آمد. شکست سازمان بین‌المللی تجاری از علائم نخستین و نشانگری بود که تأیید آمریکا برای چنین قواعد و سازمانهای جدید همیشه حاصل نیست.

معذلک در سالهای ۱۹۵۰ بنیاد نظم حقوقی نوین بین‌المللی مستقر شد و آرزوی چرچیل و روزولت عمدتاً جامهٔ عمل پوشید. طی پنجاه سال بعد مجموعهٔ رو به رشدی از مقررات بین‌المللی غالباً به صورت معاهدات تدوین شد که رویهمرفته از حمایت وسیعی برخوردار گردید. در این دورهٔ استعمارزدایی، تعداد کشورها چند برابر و عضویت در سازمان ملل متحد به سرعت رو به فزونی گذاشت. در ۱۹۶۱ به تعداد ۱۰۰ و اکنون به رقم ۱۹۱ رسیده است. موافقتنامه‌های مهم کنترل سلاح در سالهای دهه ۱۹۶۰ مورد مذاکره واقع شد، معاهده منع آزمایشات هسته‌ای در اتمسفر(۱۹۶۰) و معاهده عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای (۱۹۶۸) توجه عمومی را بنحو قابل ملاحظه‌ای جلب کرد. در ابتدای دههٔ ۱۹۷۰ تلاشی سیستماتیک ـ با حمایت شدید رئیس جمهور نیکسون آغاز گردید تا قواعدی برای حفظ محیط زیست جهانی وضع شود، شامل مقررات مربوط به تنوع زیستی، لایهٔ اُزُن و سیستم آب و هوا. علاوه بر اسناد

جهانی حتی مجموعه‌ای وسیع از معاهدات منطقه‌ای به هدف حمایت از حقوق بنیادین بشر و ایجاد اتحادیه‌های اقتصادی و سایر ترتیبات مالی و تجاری منطقه‌ای در اروپا، آمریکای لاتین و همچنین جهان اسلام و با گروه غربی اعضای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) بوجود آمد.

در اوائل دهه ۱۹۹۰ بعد از آنکه جنگ سرد پایان یافت و دیوار برلن فرو ریخت، به نظر می‌رسید که تصور لیبرال انگلیسی ـ آمریکایی از یک نظام قانونمند بین‌المللی، گرچه نه چندان کامل، به واقعیت بپیوندد. جامعه مدنی و بخش خصوصی بنحوی فعالانه علاقمند به قواعد بین‌المللی بودند و این امر همچنین در کانون توجه رسانه‌ها قرار داشت. این بدان معنا نیست که گفته شود طی این دوره نظم جهانی استقرار یافته بود و همیشه قواعد مورد رعایت قرار می‌گرفتند. ویتنام، برانداختن سالوادور آلنده، پل پُت، ایدی امین، مسأله بالکان و رواندا چیزی جز بخشِ آشکار نیم قرن خشونت و سوءرفتار نیست. امّا قواعد جدید بین‌المللی اساس و معیاری را برای قضاوت درباره رفتار فرد و اعمال دولتها فراهم می‌کرد و حداقل در تئوری به عدم مسئولیت و معافیتها خاتمه می‌داد، دیگر امکان ابراز این سخن وجود نداشت که حقوق بین‌الملل ارتکاب چنینی جنایاتی را اجازه می‌دهد.

ایالات متحده و بریتانیا رهبری و حمایت خود را از مقررات جدید آشکار ساختند. زیرا قواعد را به منزله ابزاری برای تأمین امنیت تلقی می‌کردند. امّا این امر ناشی از نوع دوستیِ صرف نبود: نظام قاعده‌مند، ارزشهای انگلیسی ـ آمریکایی را رواج می‌داد و با ایجاد بازار از منافع مستقر اقتصادی و اجتماعی حمایت می‌کرد. همچنین وسیله‌ای را فراهم می‌آورد که بر پایه آن بتوان به جلب حمایت علیه بلوک شوروی دست یازید و به دنیای در حال رشدِ رها شده از استعمار نفوذ یافت. قواعد فرصتها را خلق می‌کند.

همچنین در سالهای دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰ آوایی متفاوت نیز به گوش می‌رسید، بازتابی از آن نگرش آمریکایی و انگلیسی که نسبت به قواعد بین‌المللی و چندجانبه‌گرایی مظنون است. در ایالات متحده رونالد ریگان به ریاست جمهوری انتخاب شده بود، که هدفش حفظ حاکمیت آمریکا و شیوهٔ زندگی آمریکایی بود که بنظر می‌رسید به خاطر حقوق بین‌الملل در معرض تهدید قرار گرفته است. با عروج نومحافظه‌کاری در ایالات متحده، به بسیاری از مقررات همچون تجاوزی ناموجه به اقتدار آمریکا نگریسته شد. ریگان، مارگارت تاچر و هلموت کهلِ [صدراعظم آلمان] از کنوانسیون حقوق دریاها کناره گرفتند و بعد از پانزده سال مذاکره از تصویب معاهده امتناع ورزیدند با این ادعا که کنوانسیون مانع و مضّر به ابتکارات و آزادی عمل سرمایه‌گذاری خصوصی است. در چارچوب رسوایی ایران ـ کنترا و جنگ در نیکاراگوا و سایر بخشهای آمریکای مرکزی، ایالات متحده پذیرش خود از صلاحیت دیوان دادگستری بین‌المللی را پس گرفت. (بریتانیا از این امر پیروی نکرد و تا امروز تنها عضو دائمی ملل متحد است که صلاحیت عمومی دیوان را قبول دارد البته با حفظ شروط مهم که اخیراً نیز بر آن افزوده شده).

درست قبل از ۱۱ سپتامبر، ایالات متحده از بسیاری قواعد حقوق بین‌المللِ خارج از حوزه اقتصادی، روی برگردانده بود، منجمله تعدادی که از حمایت گسترده‌ای برخوردار بودند. با آنکه پرزیدنت جیمی کارتر در قضیه بحران گروگانها در ایران در ۱۹۷۹ به مقررات کنوانسیون کنسولی استناد کرد، بیست سال بعد پرزیدنت بیل کلینتون ناراضی نبود از اینکه به مشاور حقوقی (Solicitor General) دستور دهد که به اطلاع دیوان عالی ایالات متحده برساند که دولتش اعتراضی ندارد اگر دیوان عالی نسبت به دستور دیوان بین‌المللی دادگستری بی‌توجهی کند، که خواسته بود اجرای حکم اعدام آنخل بریارد

(Angel Broard) موقتاً به حالت تعلیق درآید. معاهداتی مورد مذاکره قرار گرفت اما امضاء نشد. بسیاری که امضا شده بود نیز به تصویب نرسید. چنین شد که ایالات متحده تنها یکی از دو کشوری بود که همراه با سومالی به کنوانسیون حقوق کودک نپیوست، زیرا کنوانسیون مجازات مرگ را برای مجرمین نوجوان غیرقانونی می‌داند. پروتکل ۱۹۹۷ کیوتو (که هدفش مبارزه با گرم شدن جهانی است) به صورت دیوی جلوه‌گر شد که تهدیدی منحصر نسبت به اقتصاد و شیوهٔ زندگی آمریکایی (به ویژه مصرف بی‌رویهٔ بنزین) است. و با اساسنامه ۱۹۹۸ دیوان کیفری بین‌المللی چنان برخورد شد که گویی خطری بزرگ علیه قدرت آمریکاست، محدودکننده فعالیت نظامی و مقیدکننده سربازان و رهبران آمریکایی که در معرضِ خطرِ تعقیب و پیگرد با انگیزه سیاسی توسط یک دادستان مستقل بین‌المللی خواهند بود.

ایالات متحده کاملاً آزاد است در گزینش اینکه عضو آن معاهدات نشود یا معاهدات دیگری را نپذیرد، امّا دلایلش برای عدم قبول، نشانگر تغییری بارز در جهان‌بینی‌اش است. پیش‌فرضهایی علیه قواعد بین‌المللی بروز کرده: آنها دیگر امکانات و فرصتهایی را ایجاد نمی‌کنند، بلکه به صورت تحمیل‌کنندهٔ محدودیتهای رسمی دیده می‌شوند. این بازگشتی به طرز فکر مستثنی بودن آمریکا است (American Exceptionalism) الگویی که به طور دوره‌ای ـ و بنحوی قدرتمندانه ـ بر افکار دولت‌مردان در اوائل این قرن غلبه داشت. محافظه‌کاران نو می‌گفتند که متفاوت از دیگران هستیم. این قواعد نمی‌تواند در مورد ما به کار رود. ما نیاز به ایجاد یک نظم بین‌المللی داریم که موافق امنیت، رفاه و اصول آمریکایی باشد، این را بنیانگذاران پروژه قرن جدید آمریکا در ۱۹۹۷ اعلام داشتند که شامل دیک چینی، دونالد رامفسلد و پل ولفوویتز، معماران «جنگ علیه تروریسم» بعد از ۱۱ سپتامبر می‌شدند. شگفت آنکه، کناره جستن از نظم مستقر

بین‌المللی مصادف با بستگی بیش از همیشه آمریکا به اقتصاد جهانی شد، حوزه‌ای که در آن حرمت به قواعدش امری حیاتی به نظر می‌رسد.

با پیدایش این نگرش جدید در آمریکا، بریتانیا نیز خود را در حالتی یافت که به جهات متفاوتی کشیده می‌شود. از یک طرف به عنوان قدرتی رو به افول بدون امپراتوری‌ای که حمایتش کند، بیش از گذشته متعهد به قواعد بین‌المللی حقوق بود. از طرف دیگر، تمایلی نداشت که دوست و متحد بزرگش را تنها بگذارد.

*

در همین حال ادراک عمومی از حقوق بین‌الملل تحول یافته است. زمانی در دهه ۱۹۹۰ این قواعد پیچیده از راهروهای وزراتهای امور خارجه گذشت و به تالار هیئت مدیرهٔ شرکتها، بولتنهای خبری سازمانهای اثرگذار و تحمیل‌گر غیردولتی، و صفحات نخست روزنامه‌های ما وارد شد. حقوق بین‌الملل به میان مردم رفت. انحصاری که دولتها بر قواعد داشتند درهم شکست. چگونه این امر اتفاق افتاد؟

شرایطی که این تحولات طی آن روی داده پیچیده است، و هم اینک موضوعِ مجموعه‌ای از ادبیات و ایده‌هایی است که من چیزی بدان نخواهم افزود. در تداوم زمینهٔ تغییراتی که در سالهای دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰ روی داد ـ پایان جنگ سرد، یکپارچگی سیاسی و اقتصادی اروپا، اوج‌گیری بنیادگرایی مذهبی ـ چهار عامل در جهت متحول ساختن شناخت و ادراک پیرامون عملکرد و ماهیت حقوق بین‌الملل مؤثر افتاد.

نخستین اینها «جهانی شدن» است، مفهومی که در سالهای ۱۹۹۰ اشتهار یافت که در حقیقت مبتنی بر نظامی قاعده‌مند در روابط بین‌المللی به خصوص روابط اقتصادی بین‌المللی است، بدون حقوق بین‌الملل، جهانی شدن امکان تحقق نمی‌یابد. پروفسور آنتونی گیدنز (Anthony Giddens) جهانی شدن را به صورت «رونـدِ اتسّاع» ترسیم

می‌کند که در آن بین مناطق و حیطه‌های اجتماعی متفاوت پیوند برقرار می‌شود، که سپس شبکه‌ای را در سراسر کره ارض به صورت یک کل بوجود می‌آورد. این امر سبب بوجود آمدن ادراکی درباره وجود پیوندی بین منافع متفاوت جوامع و کشورها می‌شود. آنچه یک کشور نسبت به محیط زیست خود، یا نسبت به حقوق بشر شهروندانش انجام می‌دهد ممکن است حائز منفعت مشروعی برای جامعه دیگری خارج از حوزه آن کشور باشد. قضیهٔ پینوشه مثال ساده‌ای است از جهانی شدن حقوق در عمل: دادگاههای انگلیس نسبت به درخواست اسپانیا برای استرداد یک تبعه شیلی به آن کشور به رسیدگی می‌پردازند. به خاطر اعمالی که وی ظاهراً در شیلی و آرژانتین انجام داده است، و سپس ادعای مصونیت پینوشه براساس یک کنوانسیون بین‌المللی رد می‌شود که سه کشور عضو آن هستند و اعمال مورد ذکر را جنایات بین‌المللی می‌شناسد. بدون وجود این معاهده پرونده متزلزل بود: اسپانیا نمی‌توانست مدعی علائقی حقوقی باشد که محاکم انگلیس قادر به قبول آن باشند. شیلی از حق ادعای مصونیت برای اعمال پینوشه هنگامی که او رئیس دولت بوده محروم نمی‌شد. در دنیای جهانی شده، حقوق بین‌الملل منافع رقیب و متضاد جوامع مختلف را شناخته و شیوه‌هایی را برای اولویت دادن به آنها پیدا می‌کند.

با فراهم آوردن حداقلی از مجموعه مقررات حقوق بین‌الملل، جهانی شدن تحکیم می‌شود. این قواعد، حمل و نقل هوایی، تجارت و ارتباطات را تسهیل می‌کند، که عوامل لازم برای تحقق جهانی شدن اقتصادی هستند. فعالیتهایی که در گذشته محدود به سطوح محلی یا ملی بود به صورت بین‌المللی درمی‌آیند، که نیاز به وضع قوانین فراتر از حدود یک کشور منفرد، محسوس می‌باشد. شگفت آنکه این به نوبهٔ خود مؤثر بر همان شرایطی می‌افتد که بروز احساس ناتوانی را موجب می‌شود ـ شهروندان احساس

می‌کنند که دیگر نقشی در تحول و توسعهٔ قواعد جدید بین‌المللی نداشته و فاقد اختیار هستند. این احساس موجد تظاهرات ضدسازمان تجارت جهانی، در نوامبر ۱۹۹۹ در سیاتل گردید. بنابراین حقوق بین‌الملل پایه و بنیادهای جهانی شدن را فراهم می‌کند و در همان زمان هدف نارضایتی قرار می‌گیرد. و شاید جالب‌تر اینکه، سایر قواعد بین‌المللی ـ مروج حقوق بشر و حافظ محیط زیست ـ منبع نیروی متحول‌کننده‌ای می‌شوند برای حمله به برخی از عواقب زیانبار اقتصادی و اجتماعی جهانی شدن.

مقررات بین‌المللی به تنهایی مسئول جهانی شدن نیستند، بلکه خود معین و واسطه نوآوری تکنولوژی می‌شوند که دومین عامل در تغییر ادراک از نظم حقوقی بین‌المللی است. تنها ماهیت تغییرات نیست که موجب انگیزش علاقه و عمل می‌شود، بلکه همچنین دامنه و گسترش آنها نیز مؤثر است. ما اکنون نسبت به ظرفیت عظیم تکنولوژیهایی که اثرات زیانباری بر حوزه‌های جغرافیایی بسیار دور دارد، آگاهی می‌یابیم. حادثهٔ نیروگاه هسته‌ای چرنوبیل در آوریل ۱۹۸۶، قابلیت نفوذ و عبور از مرزهای ملی را آشکار ساخت، به نحوی که در گذشته به هیچ وجه قابل درک نبود: کشاورزان تپهٔ کامبیرا (Cumbira) چراگاههایشان را آلوده یافتند که معیشت و گذران زندگیشان به سبب محدودیت در چرای گوسفندان به خطر افتاد و دولت بریتانیا کماکان به آنها غرامت می‌پردازد. چون هنوز بعد از بیست سال آن مراتع قابل بهره‌برداری نیست. سوراخ شدن لایهٔ اُزن و آغاز گرم شدن جهانی موجب بروز ادراک بیشتری شده راجع به تأثیری که تکنولوژی جدید ممکن است بر زمان و مکان داشته باشد. اکنون ما می‌دانیم که رها کردن محتوای یک قوطی افشانه در یک کشور ممکن است نهایتاً به محیط زیست و اتباع کشور دیگری زیان برساند. آرایش گیسوی یک بانوی لندنی ممکن است موجب ابتلا به سرطان یک استرالیایی گردد. اسطورهٔ حقوقی دولت حاکم در مواجهه با واقعیت‌های

طبیعی و الزامات اقتصادی رنگ می‌بازد. تنظیم هر چه وسیعتر دامنه فعالیتها ضرورتاً به صورت وظیفه‌ای بین‌المللی درمی‌آید.

فناوری‌های جدید نیز وسایل ارتباطات را متحول می‌سازد که تبعات مهم آن در دسترسی به محصولات و نیز در روند حقوق بین‌الملل مشهود است. تلفن، فکس، پست الکترونیکی و اینترنت. به نحوی باور نکردنی مبادله جهانی اطلاعات و سرعت تبادل را توسعه داده است. این تکنولوژی‌ها اسناد حقوقی را که بخشی از روند مذاکرات و تصمیم‌گیری بین‌المللی است در دسترس همه قرار می‌دهد. هنگامی که من حقوق بین‌الملل را می‌آموختم، بسیاری از مهمترین اسناد سازمان ملل متحد ـ مانند قطعنامه‌های شورای امنیت، در کتابخانه‌های دانشگاههای بزرگ وجود نداشت یا اینکه چندین سال بعد از تصویب آنها بدست می‌آمد. قطعنامه‌های شورای امنیت اینک طی چند دقیقه بعد از تصویب در دسترس هر فردی است که اینترنت دارد. قطعنامه شماره ۱۵۴۶ شورای امنیت، که شرایط اداره عراق بعد از ۳۰ ژوئن ۲۰۰۴ را تعیین کرد، بلافاصله پس از تصویب در دسترس همگان بود. مردم توانستند آن را بخوانند و نظرشان را ابراز دارند و بسیاری چنین کردند.

آراء دیوانهای بین‌المللی نیز به همین ترتیب از پایگاههای تارنما قابل تحصیل است، یعنی در همان روزی که تصمیم به اصحاب دعوی اعلام می‌شود. در ژوئن ۱۹۹۹ من در تیرانا با وزیر دولت آلبانی در حال تماشای وب سایت دیوان بین‌المللی دادگستری بودم که دیوان در اقدامی به منظور حمایت از آلبانی‌های کوسوو از صدور حکم برای توقف‌بمباران یوگسلاوی توسط ناتو امتناع ورزید. در آن روز که دیوان حکم خود را صادر کرد به من گفته شد که تقریباً یک میلیون مراجعه به وب سایت دیوان وجود داشت. و در ژوئیه ۲۰۰۴ حتی تعداد بیشتری به وب سایت دیوان رجوع کردند تا نظر مشورتی دیوان را درباره ساخت دیوار حائل

در سرزمینهای اشغالی فلسطین، از جمله در درون و بیرون بیت‌المقدس بخوانند، که مغایر حقوق بین‌الملل بود و باید فوراً متوقف می‌شد.[۱۱]

عامل سومی برای تغییر که به تدریج راهش را به سوی وجدان آگاه حقوقی بین‌المللی پیموده عبارت است از، ایده و باور به «دموکراتیزه کردن» که پروفسور توماس فرانک از مدرسه حقوق دانشگاه نیویورک آن را «ایجاد حقی جهانی» توصیف می‌کند.[۱۲] دمکراسی ظهور انتظاری جهانی است، آنهایی که در طلب اعتبار و مشروعیت قدرتشان هستند ـ حکومتگران ـ باید با رضایت حکومت‌شوندگان، حکومت کنند. دمکراسی به نحوی تغییرناپذیر یک مسأله ملی بوده، با طرح اصولی مانند حق تعیین سرنوشت، آزادی بیان، و ظهور حقِ ناگزیر مشارکت در روند انتخابات و تصمیم‌گیری. اینک با حقوقی شامل حق دسترسی به اطلاعات و ابزارهای جبران کنندهٔ اداری و قضایی جهت به چالش کشیدن قوانین اداری که به ناحق در حقوق مردم دخالت می‌کنند، به تدریج حوزه حقوق را افزایش داده است. اکنون خواسته‌های دمکراتیک جنبهٔ بین‌المللی نیز یافته است. اگر دمکراسی و مشارکت در سطح حکومت ملی مناسب و لازم است پس چرا نباید در سطح بین‌المللی کاربرد یابد، که اتخاذ بسیاری تصمیمات در آنجا، تأثیرشان بر زندگی مردم هویدا است؟

شواهد بسیاری حاکی از آنست که اینک در رابطه با فعالیت سازمانهای بین‌المللی، دسترسی به اطلاعات، تصمیم‌گیری، و تأمین امکانات جبران‌کننده مورد توجه و تقاضا قرار گرفته است. نیازی به جستجوی بیشتر نیست. چنانچه به ادعاهای مؤثر و شدید درباره «کمبود دمکراسی» (Democracy Deficit) در جامعه اروپا توجه کنید یا به حدود و گستره‌ای که موضوعات حکومتداری دمکراتیک، تصمیم‌گیری بین‌المللی را به چالش می‌طلبد یا افکار را در سطح عموم مردم به تحرک وامی‌دارد. امروزه مردم با اینترنت

اطلاعات بسیار بیشتری نسبت به گذشته دارند، و با آن اطلاعات شرکتها و سازمانهای غیردولتی ـ که منافعشان تحت تأثیر است ـ به طور فزاینده‌ای درصدد تأثیر گذاشتن بر تصمیمات حکومتی هستند. این امر موجب تغییراتی رادیکال حتی در درون سازمانهای محافظه‌کاری مانند بانک جهانی شده است؛ تا یک دههٔ پیش غیرقابل تصور بود که گروههای خصوصی بتوانند صحت برخی از تصمیمات برجسته و مهم بانک مورد تردید قرار دهند. ولی این دقیقاً چیزی است که با ایجاد هیأت نظارتیِ بانک جهانی در سال ۱۹۹۳ اتفاق افتاده است، ابتکاری بنیادی که در پی کوششهای افراد و شهروندان ناراضی اتخاذ گردید. با توجه به این زمینه، توجیه دور نگهداشتن جامعهٔ مدنی از دسترسی به سازمان تجارت جهانی و سایر سازمانهای بین‌المللی کاری سخت و دشوار است. قواعد حقوق بین‌الملل که احساس بیگانه بودن را استمرار بخشد، ناآرامی و خشم عمومی را افزایش می‌دهد. سازمانها و حقوق بین‌المللی برای خدمت به مردم موجودیت یافته‌اند نه برای خدمت به حکومتها.

نهایتاً، تمایل نسبت به مقررات‌زدایی و تقویت نقش مالکیت و بنگاههای خصوصی به عنوان وجه عمدهٔ جامعهٔ مدرن و پساصنعتی، چهارمین عامل در افزایش علاقهٔ عمومی به حقوق بین‌المللی است. اگر قراراست مرزهای دولت گشوده شود، چنانکه مارگارت تاچر قبل از نخست‌وزیری در ۱۹۷۷ به نحوی بسیار خوب آن را ابراز داشت، پس چرا نباید در سطح بین‌المللی چنین شود؟ کاستن از مقرراتِ جریان بین‌المللی سرمایه، ارتقاء سرمایه‌گذاری خارجی بخش خصوصی و افزایش تجارت جهانی شدیداً نقش بین‌المللی بخش خصوصی و شرکتها را گسترش داده است. جای شگفتی نیست که این بازیگران قانع به ایفای نقشی ناچیز در وضع و اجرای حقوق بین‌الملل نباشند. آنها می‌خواهند بر چگونگی محتوای قواعد تأثیر گذاشته و در اجرای آن مشارکت نمایند. آنان با وارد کردن

فشار بر حکومتها و شرکت مستقیم در مذاکرات مربوط به تنظیم معاهدات بین‌المللی به تأمین خواستهٔ خود می‌پردازند. نتیجه اینکه منافع حکومتی و تجاری در سطح بین‌المللی با هم وارد عمل می‌شوند، یعنی حقوق بین‌الملل نیازهای متغییر را در نظر گرفته و نقش فزاینده‌ای را برای بخش خصوصی در طرح و تنظیم آن قواعد فراهم می‌آورد، فی‌المثل در مورد پروتکل کیوتو پیرامون گرم شدن جهانی آب و هوا، پروتکل کشورهای توسعه‌یافته را متعهد می‌سازد که میزان تصاعد گازهای اکسیدکربن و سایر گازهای گلخانه‌ای را کاهش دهند. پروتکل کیوتو پس از تصویب توسط روسیه در ۱۸ نوامبر ۲۰۰۴ از تاریخ ۱۶ فوریه ۲۰۰۵ به مرحله اجرا درمی‌آید. با اجرایی شدن آن یک بازار بین‌المللی ایجاد می‌شود برای تجارت درخصوص حق انتشار گازهای گلخانه‌ای، که نقش مستقیمی به بخش خصوصی می‌دهد. قواعد جهانی آزادی تجارت حوزهٔ دیگری است که بر منافع شرکتها مستقیماً تأثیر می‌گذارد. اگر بخش خصوصی به موجب معاهدات بین‌المللی باید حق و تکلیف داشته باشد، بر چه مبنایی باید از روند قانونگذاری یا ترتیبات سنتی بین‌الدولی برای فیصله اختلافات برکنار باشند؟ این مسائل حول واقعیت جدیدی قرار دارد: از آنجا که فعالیتهای بخش خصوصی از حقوق بین‌الملل تأثیر مستقیم می‌پذیرد، لذا می‌توانند مشروعاً انتظار ایفای نقش بیشتری را در امور بین‌المللی و در قانونگذاری بین‌المللی داشته باشند.

جهانی شدن، تکنولوژیهای پیشرفته، دموکراتیزه کردن، خصوصی‌سازی، و کاهش مقررات جزو زمینهٔ سنتی اقدامات دولتِ فعّال مایشاء نبود که ایالات متحده و بریتانیا در سالهای ۱۹۴۰ پیشنهادات دوراندیشانه خود را ابراز داشتند. چهار عامل فوق‌الذکر نه تنها چالشی در برابر نظام موجود است بلکه به متحول شدن آن نیز کمک می‌کند. تا سالهای دهه ۱۹۹۰ هنجارهای اساسی حقوق بین‌الملل به نحوی گسترده جا افتاده و

مورد قبول بودند. چون بعد از استعمارزدایی، فرو ریختن دیوار برلن و اضمحلال بلوک شوروی به دنبال آمد، فرانسیس فوکویاما (Farancis Fukuyama) سخن مشهور (و ناپختهٔ) «پایان تاریخ» را اعلام داشت. جهان ظاهراً در آستانه نظم نوینی قرار دارد که ارزشها، تعهدات و قواعد مشترک را منعکس می‌سازد.

تقریباً ناگزیر از باور هستیم. در دوره دولت کلینتون یک گروه پرقدرت از نومحافظه‌کاران توطئه‌ی بازسازی نظم حقوق بین‌الملل را چیدند. طرح آنان در مانیفست‌های گوناگون عرضه شد مانند بیانیهٔ اصول (Statement of Principles) و اسناد دیگری از جمله پروژه قرن جدید آمریکا (Project For the New American Century). اهداف عمدهٔ آن شامل نفی قواعدی بود که بازداشت پینوشه، دیوان جدید کیفری بین‌المللی، و پروتکل کیوتو در مورد گرم شدن جهانی را تجویز می‌کرد. گفته شد که اینها امنیت ملی آمریکا را تهدید می‌کند. در نوامبر ۲۰۰۰ جورج دبلیو بوش به ریاست جمهوری برگزیده شد و با خود تعدادی از امضاءکنندگان پروژهٔ کمیتهٔ قرن نوین آمریکا (Committee for the New American Century) را آورد. جان بولتون یکی از مشاوران ارشد سیاست خارجی بوش شد و به عنوان معاون وزیر در امر کنترل سلاح و امنیت بین‌المللی در وزارت خارجه ایالات متحده منصوب شد. وی در ۱۹۹۷، به عنوان معاون ارشد رئیس مؤسسهٔ امریکن اینتر پرایز در واشنگتن اعلام داشت که معاهدات صرفاً سیاسی بوده و «فاقد الزام حقوقی» هستند.[۱۳] ریچارد هاس (Richard Hauss) رئیس برنامه‌ریزی سیاسی در وزارت خارجه که اکنون رئیس شورای بانفوذ روابط خارجی آمریکا می‌باشد، تعهد گزینشی و دلبخواهی دولت بوش نسبت به چندجانبه‌گرایی را اعلام کرد.[۱۴] به عبارت دیگر، ایالات متحده می‌تواند آن قواعدی راکه تمایل به پیروی دارد انتخاب و برگزیند و در سایر حوزه‌های قواعد چندجانبه را رد کرده و مطابق منافع

خودش رفتار نماید.

سپس حادثهٔ ۱۱ سپتامبر، و جنگ با افغانستان و عراق آمد. کوتاه مدتی بعد از پایان جنگ در عراق در آوریل ۲۰۰۳، ریچارد پرل (Perle) یکی از معماران دستور کار و برنامهٔ محافظه‌کاران نو در ایالات متحده حتی گامی بیشتر رفت و آشکارا گفت که جنگ در عراق فرصتی را پیش آورد که حقوق بین‌الملل را مجدداً بازسازی و سازمان ملل متحد را تضعیف کرد. به نظر می‌رسید که این اقدامات بخشی از کوششی سیستماتیک و منظمِ محافظه‌کاران نو برای تغییر و بازنگری نظم حقوقی بین‌المللی در پرتو ارزشها و اولویتهای جدید است. نخست‌وزیر بریتانیا ظاهراً موافق و همراه با این خواسته است. بعد از حمله به عراق، در یک سخنرانی در حوزهٔ انتخابیه‌اش سیجفیلد (Sedgefield) در شمال شرقی انگلستان، او نیز درباره حقوق بین‌الملل جدیدی اظهارنظر کرد:

> ممکن است یک رژیم طبق حقوق بین‌الملل کنونی بتواند بنحوی برنامه‌ریزی شده و مستمر مردمش را آزار و سرکوب کند و کاری نمی‌توان کرد، مگر هنگامی که گفتگو، دیپلماسی و حتی تحریم‌ها به شکست انجامد. و وضعیت به صورت فاجعه انسانی درآید.[...]. این ممکن است قانونی باشد. امّا آیا باید چنین باشد؟[۱۵]

*

من در باب حقوق بین‌الملل خیال‌پرور و امیدوار نیستم. آگاهم که در مواردی میلیونها نفر را در اکناف گیتی دلسرد ناامید کرده است، و شاید کماکان چنین کند. ولی آیا حوادث اخیر توجیه‌کنندهٔ تغییر کلی در نگرش باید باشد؟ در بعد از ماجرای ۱۱ سپتامبر، «جنگ علیه تروریسم» بهانه‌ای برای توجیه حمله به قواعد مستقر حقوقِ بین‌الملل شده است. انسان باید درک کند که ماجرای ۱۱ سپتامبر مستلزم آن نیست که قواعد را به حالت تعلیق درآورد، یا حتی به کلی مردود شناخت. حتی قبل از آن روز، دولت جورج دبلیو بوش

قواعد بین‌المللی را ترک گفته بود قواعدی که هدفشان مقابله با گرم شدن جهانی کره ارض، سلاحهای بیولوژیک است و گامهای مؤثری برای تضعیف دیوان کیفری بین‌المللی برداشت. علیرغم اینها، موردی نیست که ایالات متحده به تمامی مجموعهٔ حقوق بین‌الملل یا حتی قسمت اعظم آن پشت کند: ایالات متحده به نحوی گسترده متعهدٰ به قواعد تجارت آزاد بین‌المللی است، مثلاً مقررات سازمان تجارت جهانی و موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی. همچنین در جستجوی اتخاذ قواعد جدیدی در آمریکای مرکزی و جنوبی و سایر نقاط دنیا است. قویاً متعهد به استفاده از حقوق بین‌الملل برای حمایت از حق سرمایه‌گذاری آمریکا در خارج از کشور، و نسبت به مقررات حمایت از حقوق مالکیت معنوی است. ولی آیا ما خواهان یک نظم حقوقی بین‌المللی هستیم که ضرورتاً محدود به جنبهٔ اقتصادی جهانی شدن باشد؟ یا مقررات حقوق بین‌المللی‌ای را می‌خواهیم که سایر ارزشها و منافع را ارتقاء دهد آنگونه که در ابتدا و اصل، ایالات متحده و بریتانیا می‌خواستند؟

در حالی که حوادث ۱۱ سپتامبر واسطهٔ مؤثری برای بی‌توجهی و بی‌حرمتی سیستماتیک نسبت به قواعد مستقر بین‌المللی در باب حقوق بشر، رفتار با اسیران جنگی و استفاده از نیروی نظامی در اقصی نقاط جهان شده، اما من اعتقاد دارم که اینک زمانی نیست که آرزوها و تصورات مندرج در منشور آتلانتیک را کنار گذاشت. کاملاً برعکس. در آغاز قرن بیست و یکم حقوق بین‌الملل مهمتر از همیشه است. نقش ایالات متحده در کوشش برای دوباره ساختن قواعد جهانی، یعنی طرد ارزشهایی که حالا بیش از گذشته حیاتی است، مستلزم آن است که معلوم شود تغییر برای چه و به چه منظوری است؟ دولت بریتانیا در این باره تا حد زیادی با آمریکا همکاری یا چشم‌پوشی نموده است. به نظر می‌رسد که توانایی‌اش برای تأثیرگذاری مثبت در بحث مربوط به عملکرد قواعد

بین‌المللی تقلیل یافته است. در همین حال احساسات مردم به خاطر قصور حکومت در رعایت قواعد مذکور برانگیخته می‌شود. شصت سال بعد از اتخاذ منشور آتلانتیک، دو مسأله‌ای که باید مورد توجه و دقت باشد این است که آیا ما آنگونه که نخست‌وزیر بریتانیا اعلام داشته است؟ نیاز به قواعدی جدید جهانی داریم؟ یا اینکه به قواعد اندکی احتیاج داریم آنگونه که دولت بوش پیشنهاد می‌کند؟

پی‌نوشتها

۱. «نخست وزیر نسبت به استمرار تهدید ترور جهانی هشدار می‌دهد» ۵ مارس ۲۰۰۴.

http://www.number-10-gov.uk/output/pages 5461. usp

۲. دی، آر.تورپ، «ایدن: زندگی و ایام آنتونی ایدن، نخستین اِرل آون، ۱۹۷۷ –۱۸۹۷» (Pimlico, 2004)، ص، ۴۷۸. همچنین بنگرید به Clare Dyer «سوئز را بیاد آورید؟» روزنامهٔ گاردین، ۹ مارس ۲۰۰۴؛ جسی نورمن، «بگو به چه دلیل؟»، اسپکتیتر، ۱ نوامبر ۲۰۰۳.

۳. «این همه تونی All the many Tony's» تایمز الی ۴ـ۳آوریل ۲۰۰۴ ص. W5

۴. برای خلاصه‌ای مفید و تاریخی، بنگرید به یانک مالکم شاو «حقوق بین‌الملل: جاپ پنجم (کمبریج یونیورسیتی پرس، ۲۰۰۳) ص ص ۴۱ـ۱۳.

۵. منابع سنتی تکلیف حقوقی بین‌المللی در ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری مندرج است. این ماده به دیوان دستور می‌دهد که موازین زیر را بکار بندد:

الف ـ کنوانسیونهای بین‌المللی، عمومی یا اختصاصی، که قواعد مورد قبول طرفین اختلاف را برقرار کرده است؛

ب ـ عرف بین‌المللی به عنوان رویه‌ای کلی که به صورت قانون پذیرفته شده است؛

ج ـ اصول عمومی حقوقی که مقبول ملل متمدن است؛

د ـ با رعایت حکم ماده ۵۹ تصمیمات قضایی و عقاید برجسته‌ترین مبلغین ملل مختلف به منزله وسایل فرعی برای تعیین قواعد حقوقی

۶. «حقوق بین‌الملل حاکم بر روابط بین دولتهای مستقل است. قواعد حقوقی لازم‌الاجرا برای دولتهاست چون ناشی از ارادهٔ آزاد خودشان می‌باشد آنگونه که در کنوانسیونها ابراز شده یا بوسیله اقداماتی که معمولاً به مثابه پذیرش اصول حقوق و به منظور تنظیم روابط این جوامع مستقل است که همزیستی دارند یا جهت نیل به اهداف مشترک برقرار شده است. بنابراین ایراد محدودیت‌ها بر استقلال دولتها را نمی‌توان مفروض داشت» کشتی لوتوس (ترکیه علیه فرانسه)، دیوان دائمی بین‌المللی دادگستری، سری A شماره ۱۰، ۱۹۱۷

۷. نلسون ماندلا، «راه طولانی به سوی آزادی» (Abacus ،۱۹۹۴)، ص. ۱۱۰

۸. J. Q. Barret ویراستار، «آن مرد: تصویری درونی از فرانکلین دی روزولت» (آکسفورد یونیورسیتی پرسن، ۲۰۰۳)، ص ۱۱۰

9. http://www.undhr.org/history/frbioer.htm

۱۰. سرویس اخبار فدرال، ۴ نوامبر ۱۹۸۸.

۱۱. بنگرید به نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری درباره عواقب حقوقی ساخت دیوار در سرزمین اشغالی فلسطین، ۹ ژوئیه ۲۰۰۴، http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm

12. T.M. Franck, "The emerging right to democratic governance", American Jounrnal of International Law, Vol. 86(1992), PP. 46-91.

۱۳. معاهدات «قانون» هستند تنها برای مقاصد داخلی ایالت متحده. از نظر اجرای بین‌المللی، معاهدات صرفاً «سیاسی» می‌باشند و از لحاظ حقوقی الزام‌آور نیستند؛ جامعه فدرالیست ـ http://www.fed-soc.org/Publications/practicegroupnewsletters/internationalnews/in020101.htm, 25 Sep 1997.

وی همچنین نوشته است که «ممکن است دلایل منطقی و کافی برای متابعت از مقررات یک معاهده وجود داشته باشد و در بیشتر موارد می‌توان انتظار داشت که چنین شود به سبب متقابل بودن منافعی که این معاهدات فراهم می‌کنند، ولی نه به خاطر اینکه ایالات متحده از لحاظ حقوقی ملزم به اجرای آن است.» جان بولتون، «آیا واقعاً در امور بین‌المللی «قانون» وجود دارد»؟ مجلهٔ «حقوق فراملی و مشکلات معاصر» جلد ۱۰، بهار ۲۰۰۰

۱۴. سانفرانسیسکو کرونیکل، ۱۰ اوت ۲۰۰۱، ص. A۲۵

۱۵. «نخست وزیر درباره استمرار تهدید ترور جهانی هشدار می‌دهد»، سخنرانی، ۵ مارس ۲۰۰۴ قابل دسترسی در http://www.number-10.gov.uk/output/Page5461.asp

فصل دوم
پینوشه در لندن

پینوشه در لندن

این تصور که دیکتاتوری ددمنش چون پینوشه بتواند ادعای مصونیت دیپلماتیک نماید از نظر اغلب مردم این کشور امر مسخره‌ای است.

پیتر مندلسون، وزیر کابینه بریتانیا، ۱۸ اکتبر ۱۹۹۸[۱]

«وقتی پینوشه دستگیر شد شما کجا بودید؟» در دنیای خاص حقوق بین‌الملل، شانزدهم اکتبر ۱۹۹۸، شبیه‌ترین برهه‌ای بود که شما می‌توانستید لحظهٔ مهم [قتل]جان اف کندی یا جان لنون را دریابید.* این تاریخ نشانهٔ آغاز روندی حقوقی است که نظم حقوقی بین‌المللی را متحول ساخت، و مسائل پیچیده حقوق بین‌الملل را به صفحات نخست روزنامه‌ها و صفحهٔ تلویزیونها کشاند.

پینوشه در ۱۱ سپتامبر قبلی**، در ۱۹۷۳ به قدرت رسید و در رأس کودتایی قرارگرفت که حکومت سوسیالیست آلنده، رئیس جمهور منتخب را سرنگون ساخت. طی پانزده سالی

---

*. اشاره به قتل ناگهانی کندی سی و پنجمین رئیس جمهور آمریکا و جان لنون خواننده گروه بیتل‌هاست که موجب حیرت همگانی شد و پرسشی معروف که در آن لحظه کجا بودید؟ ـ م

** نکته‌ای طنزآمیزی که یادآور ۱۱ سپتامبری است که آمریکا تدارک سرنگونی حکومت آلنده فراهم ساخت.

که پینوشه بر شیلی حکومت راند، بالغ بر ۳۰۰۰ نفر کشته یا مفقود شدند. پانزده سال بعد از اینکه او حکومت را ترک گفت، هنوز از سرنوشت بیش از ۱۵۰۰ نفر ناپدید شده، خبری در دست نبود. اغلب ترورها توسط مدیریت اطلاعات ملی Chilean Directorate(DINA) of National Intelligence که ریاستش با یکی از شاگردان سابق پینوشه، یعنی سرگرد مانوئل کنترراس سپولودا(Manuel Contreras Sepulveda) بود، هدایت می‌شد،(۲) کنترراس طی مصاحبه‌ای در ۲۰۰۲ مأموریتش را چنین تشریح کرد:

> ما دستور داشتیم که خرابکاری و تروریسم را که در آن برهه در شیلی رایج بود براندازیم... ما دستور انجام آن کار را داشتیم و آن را عملی ساختیم. شیلی نخستین کشوری در جهان بود که در محو تروریسم از خاکش به موفقیت دست یافت. ما تروریست‌ها را در شیلی نابود کردیم، آنها را از کشور بیرون انداختیم و آنها را بازداشت کردیم. تروریست‌ها را محاکمه کردیم که نتیجه‌اش مرگ معدودی بود. در مقایسه با سایر کشورهایی که هنوز تروریسم در آن جا فعالیت دارد.(۳)

سرگرد قبلاً تأیید کرده بود که به عنوان «نماینده رئیس جمهور» خدمت کرده است، او مستقیماً و «بدون هیچ واسطه‌ای» به پینوشه گزارش می‌داد. دستورات همیشه توسط خود پینوشه صادر می‌شد.(۴)

نابودی تروریست‌ها، مسأله‌ای داخلی نبود که به سرزمین شیلی محدود شود. در نوامبر ۱۹۷۵، پینوشه با گردآورن رهبران نظامی آرژانتین، بولیوی، پاراگوئه و اروگوئه پیشنهاد اجرای عملیاتی را برای نابودی دشمنان در سراسر گیتی کرد که به «عملیات کندور» (Operation Condor) معروف شد و در ۱۹۷۶ هیئتی از برزیل نیز به آن پیوست.(۵) در سپتامبر ۱۹۷۶ اورلاندو لته‌لی‌یر (Orlando letelier) سفیر سابق شیلی در ایالات متحده، به قتل رسید. طی پنج سال بعد قربانیان «کندور» شامل یک رئیس جمهور سابق،

یک فرمانده نظامی ناراضی و بسیاری از رهبران سیاسی دمکرات بودند. از جمله قربانیان در شیلی، اتباع بریتانیایی و اسپانیایی نیز بودند. سئوالات زیادی بی‌پاسخ مانده است، منجمله نقش ایالات متحده در کودتای ۱۱ سپتامبر ۱۹۷۳ و در عملیات «کندور» و سهمی که هنری کیسینجر وزیر خارجه نیکسون در جریان قبل از کودتا و همچنین در نخستین ماههای «عملیات کندور» داشته است.

پینوشه در مارس ۱۹۹۰ مقام ریاست جمهوری را ترک گفت، ولی به عنوان سناتور مادام‌العمر منصوب شد. او همچنین در حکومت شیلی مسئولیت مشورت درخصوص خریدهای تسلیحاتی را داشت و با گذرنامه سیاسی مسافرت و به کرات از بریتانیا دیدار کرده بود. در ۲۲ سپتامبر ۱۹۹۸، وی برای دیداری خصوصی و عمل جراحی دیسک به لندن آمد. سه هفته بعد، رئیس سابق کشور شیلی و دوست شخصی مارگارت تاچر، در حالی که در درمانگاه لندن کمی دورتر از خیابان هارلی، دوران نقاهت خود را می‌گذراند، بازداشت شد. در جمعه شب ۱۶ اکتبر، حدود ساعت ۹ بعدازظهر، نیکلاس ایوانس، قاضی تحقیق دولت انگلیس، قرار بازداشت موقت را براساس درخواست اسپانیا امضاء کرد. قرار مذکور از «کلیهٔ مقامات نیروی پلیس متروپولتین لندن» بازداشت پینوشه را می‌خواست بر این پایه که بین ۱۱ سپتامبر ۱۹۷۳ و ۱ دسامبر ۱۹۸۳ وی «اتباع اسپانیا در شیلی را به قتل رسانده است». طی روزهای بعد موضوع دستگیری پینوشه از خبرهای برجسته و مهم در سراسر جهان گردید. برای اولین بار بود که رئیس کشوری در بریتانیا دستگیر می‌شد. این نشانه‌ای از تعهدی جدید نسبت به حقوق بین‌المللی حقوق بشر و گامی به پیش برای خاتمه دادن به مصونیت است.

دستگیری پینوشه به صورت خبری بین‌المللی درآمد، زیرا نمایانگر تغییری بنیادی در موازنهٔ اولویتهای بین‌المللی و تعهدی نسبت به حکومت قانون بود. تا اکتبر ۱۹۹۸

عموماً چنین تصور می‌شد که رئیس کشور ـ حتی یک رئیس سابق کشور ـ دارای حق برخورداری از مصونیت کامل برای اعمالی است که در طول خدمتش انجام داده است. علت وجودی آن، قاعده‌ای سنتی و مستقر در حقوق بین‌الملل است: رئیس کشور تجسم خود کشور محسوب می‌گردد ـ «دولت یعنی من»"L'État c'est moi"* یعنی هر گونه محدودیت نسبت به فرد مترادف با دخالت نسبت به استقلال و حاکمیت خود کشور می‌باشد. لذا دستگیر کردن پینوشه به منزله تردید نسبت به حرمت و حاکمیت خود شیلی است.

پینوشه با این باور به انگلستان سفر کرده بود که موقعیتش وی را از قرار گرفتن تحت بازجویی به خاطر اتهامات مربوط به نقض حقوق اساسی بشر هنگام ریاستش بر کشور مصون می‌دارد. کمی قبل از ترک سانتیاگو، مصاحبه‌ی جالب توجهی با مجله نیویورکر کرد. این گفتگو که به نحوی قابل ملاحظه مبتنی بر مشورتی غلط بود، او اطلاعات ریز و درشتی را درباره هر چیزی بیان داشت، از صرف چای با خانم تاچر گرفته تا تعهد لازم‌الاجرایش به حکومت قانون: «حقوق بشر! من می‌گویم حقوق بشر باید برای هر دو طرف باشد.»[۶] امّا «دیکتاتور شایسته و کوشا» آنگونه که وانمود می‌کرد، به خاطر مشاورانش تحقیر شد. آنها تأثیرات حقوق بین‌المللیِ جدید حقوق بشر را در نظر نگرفته بودند. علی‌الخصوص آنها فکر کنوانسیون ۱۹۸۴ ملل متحد درخصوص منع شکنجه را نکرده بودند که از دولتها می‌خواست هر متهم به شکنجه را یا تحت پیگرد قرار داده یا مسترد دارند. و نیز هر کسی را که شریک جرم در شکنجه بوده است. شگفت آنکه پینوشه تقریباً در اواخر سالهای ریاست جمهوری‌اش، در اکتبر ۱۹۸۸، شخصاً تصمیم

---

* عبارتی معروف از لویی چهاردهم (۱۶۳۸ـ۱۷۱۵) پادشاه فرانسه (۱۶۴۳).

گرفت که شیلی باید این کنوانسیون را تصویب کند، فرضاً به عنوان نشانی از اینکه رژیمش نسبت به حقوق اساسی متعّهد است. تصمیمی که بعداً وی شخصاً قربانی آن شد.

کنوانسیون ۱۹۸۴ همراه با سایر کنوانسیونهای منع نسل‌کشی، تروریسم و تبعیض، شکنجه را جرمی بین‌المللی شناخت که افراد به سبب ارتکاب آن مسئول خواهند بود. طی بعدازظهر ۱۶ اکتبر ۱۹۹۸، بازپرس اسپانیایی، قاضی بالتازار گارزون، قرار بازداشت پینوشه را به خاطر جرایم نسل‌کشی و تروریسم صادر کرد. وی از طریق انترپل (پلیس بین‌المللی) قرار جلب بین‌المللی برای دستگیری پینوشه را انتشار داد.[۷] اقدامات گارزون بخشی ازکوشش گسترده‌تری توسط دادستانهای مستقل در سایر کشورها شامل اسپانیا، بلژیک، سوئیس و فرانسه بود، که هر یک متعاقباً درخواست استرداد خود را تسلیم کردند. قرار گارزون مبتنی بر اتهاماتی بود که پینوشه در فعالیتهای جنایی با هماهنگی مقامات نظامی آرژانتین بین سالهای ۱۹۷۶ و ۱۹۸۳ دستور کشتن چندین نفر، شکنجه، آدم‌ربایی و سر به نیست کردن دیگران را داده بود. در قرار جلب آمده بود که این اقدامات از طریق عملیات دینا، به عنوان بخشی از «عملیات کندور» انجام گرفته بود.

خبر دستگیری پینوشه صبح روز یکشنبه ۱۸ اکتبر آشکار شد. این امر بحثی پر سر و صدا را در خانهٔ ما برانگیخت. من به همسرم گفتم. «به تبعاتش توجه کن». سپس پرسیدم «تو خیلی هیجان‌زده نمی‌شدی اگر این ماندلا بود که در ایالات متحده دستگیر می‌شد به اتهام قتل مشتی بچهٔ سفید در یکی از حملات اِ.اِن. سی (ANC) در سالهای ۱۹۸۰». من روی نگرش قدیمی حقوق بین‌الملل دقیق شده بودم که عمدتاً مبنای آن بر اصولی استوار بود که می‌ترسیدم، همه چیز را خراب کند، یعنی اگر وارد بازی قواعد و اصول مقدس بشوند. ولی در این وقت همسرم ناتالیا نگرش پیتر مندلسون، وزیر کابینهٔ انگلستان را

برگزید که در سخنان رادیویی از دستگیری یک «دیکتاتور بی‌رحم» استقبال کرده بود.[۸] آنها هر دو نظرشان درست بود. دستگیری پینوشه آزمایشی واقعی برای نظم حقوقی بین‌المللی بود که غرضش سازش دادن دو هدف متعارض و پیوسته بود: از یک سو ضرورت احترام به تساوی حاکمیت دولتها در برابر مداخله خارجی، و از سوی دیگر تعهد به اتخاذ اقدامات عملی برای حفاظت از حقوق اساسی بشر، به خاتمه دادن به عدم مسئولیت رهبران از پیگرد و روند کیفری. آیا حقوق بین‌الملل باید منافع دولتها و حکام را تأمین کند یا اینکه هدفش تأمین عدالت برای قربانیان جرایم شدید بین‌المللی باشد؟

با توجه به بیشتر نظرات مسلم بود که استدلال سنتی علیه اِعمال صلاحیت کیفری علیه رئیس سابق کشور فائق خواهد آمد. استقرار و تثبیت موضع سنتی در رویهٔ محاکم در اکناف جهان جایی برای استثنا نمی‌گذاشت و یک سابقه قدیمی، تصمیم دادگاهی در نیویورک در ۱۸۷۶ در پرونده هاچ علیه بائس (Hatch v. Baez) بود.[۹] دیویس هاچ یک آمریکایی که مدعی شد طی دیدارش از جمهوری دومینیکن مجروح شده است. او بوئناو نچورا بائس (Buenaventurea Baez) رئیس‌جمهوری کشور را مقصر می‌دانست.

وقتی که بائس پس از خاتمهٔ ریاست جمهوری از نیویورک بازدید کرد، هاچ دعوی خود را نزد دادگاه نیویورک مطرح ساخت. دادگاه پذیرفت که چون بائس رئیس جمهور سابق، شخصاً در نیویورک حضور دارد، اصولاً می‌تواند صلاحیتش را نسبت به وی اِعمال کند. ولی بائس ادعای مصونیت از صلاحیت دادگاه را کرد، زیرا عملی که هاچ شکایت از آن کرده، زمانی روی داد، که او رئیس جمهور بوده است.

دادگاه نیویورک حکم داد که بائس از صلاحیت دادگاه مصون می‌باشد. اعمال وی، «اعمال رسمی» یک دولت دوست و خارجی و دارای حاکمیت می‌باشد. «به منظور حفظ صلح و آرامش بین دولتها» مصونیت لازم است و این هدف بر سایر ارزشها تفوق دارد. از

آن به بعد اصل بائس در رسیدگی دادگاههای ملی مورد استناد می‌باشد، مگر اینکه دولت ذیربط سلب مصونیت کند. (که یکی از موارد مربوط به دعاوی مطروحه در دادگاههای ایالات متحده علیه رئیس جمهور سابق مارکوس بود، که دولت فیلیپین سلب مصونیت از وی کرد.) همچنین یک استثنای در حال ظهور نسبت به قاعده مصونیت گسترده، درخصوص دعاوی اقامه شده نزد محاکم بین‌المللی است. ماده ۲۲۷ معاهده صلح ورسای سال ۱۹۱۹ پیگرد، قیصر آلمان به خاطر «تجاوز عظیم علیه قداست معاهدات و اخلاقیات بین‌المللی» را مقرر داشته بود. نوعی اشارهٔ گذرا برای تجاوز یا جنگ غیرقانونی. مشابهاً محکمه نظامی در نورنبرگ به هیچ یک از خواندگان اجازهٔ ادعای مصونیت را براساس مقام و موقعیت رسمی‌شان نداد. ولی پینوشه در برابر یک دادگاه انگلیسی بود و نه یک محکمه کیفری بین‌المللی.

وکلای پینوشه همان روشی را اتخاذ کردند که بائس بیش از یک قرن قبل در محاکم نیویورک برگزیده بود. استدلال بر این بود که دادگاه انگلیسی حق اعمال صلاحیت کیفری یا مدنی را نسبت به یک رئیس سابق کشور در رابطه با اعمالی که توسط وی به عنوان حاکم انجام یافته، ندارد و این استدلال بسیار نزدیک به توفیق بود. بحث در باب قوانین مصوبهٔ پارلمان انگلستان بود که آنها مدعی شدند منعکس‌کننده قاعدهٔ عمومی مصونیت مطلق است. پینوشه رئیس سابق یک کشور و کشوری دوست است، و حتی اگر اَعمال منسوب به وی اصلاً اتفاق افتاده باشد. آنها اعمالی رسمی و ناشی از اجرای صلاحیت‌های ریاست جمهوری بوده‌اند. حفظ صلح و هماهنگی فیمابین شیلی و پادشاهی متحده[انگلستان] ایجاب می‌کند که به وی مصونیت اعطا گردد.

ظرف مدت دو هفته از دستگیری‌اش، پرونده نزد دادگاهی مرکب از سه قاضی به ریاست جناب قاضی اعظم انگلستان و ویلز، لرد بینگام (Bingham) دومین شخص از

ارشدترین قضات کشور مورد رسیدگی قرار گرفت. کمی بعد از شروع رسیدگی من در مصاحبه‌ای به سرویس جهانی بی‌بی‌سی در پاسخ راجع به نتیجه احتمالی، نظری را بیان داشتم که بیشتر ناظران با آن موافق بودند: حقوق بین‌الملل موجود جانب پینوشه را دارد، سابقه‌ای برخلاف این امر وجود نداشت. امّا در حاشیه به زمینه‌ای اشاره کردم که حقوق بین‌الملل در حال تغییر است، و تحولات جدید درخصوص حقوق بشر نتیجه‌ای متفاوت را درباره پرونده پیش‌بینی می‌کند، و اینکه در واقع دلیل قانع‌کننده و الزام‌آوری وجود ندارد که چرا باید موقعیت شخصی مانند او، وی را بالاتر از قانون قرار دهد. من می‌توانستم به درستی درک کنم که چرا یک رئیس کشور در زمان تصدی مقامش نباید در برابر دادگاه کشور دیگر حضور یابد: در عمل تنها رؤسای جمهور و نخست‌وزیرانی متهم می‌شوند که از کشورهای کم قدرت باشند که باید در برابر دادگاههای کشورهای قدرتمند حضور یابند. ولی دلیلی اصولی وجود نداشت که چرا رهبر سابقی چون پینوشه نباید به خاطر جرایم شدید و جدّی مرتکبه در زمان تصدی‌اش محاکمه گردد. این اصل باید شامل همه مقامات باشد ـ نسبت به مارگارت تاچر، تونی بلر یا جورج دبلیو بوش.

رسیدگی دادگاه عالی (Divisional Court) خلاصه و کوتاه بود و فقط دو روز به طول انجامید. وکلا تنها زمان کوتاهی برای تهیه لوایح و دلایل داشتند و هیچ یک از وکلای حاضر سابقهٔ ممتازی در حقوق بین‌الملل نداشتند. به هر صورت مبحث حقوق بین‌الملل فرصتی برای ابراز وجود نیافت. پینوشه در طلب تجدیدنظر قضایی برای قرار جلب صادره توسط دو بازپرس بود و خواستار اِعمال اصل آزادی و رفع بازداشت به خاطر دستور کمیسر پلیس متروپولتین شد. سرویس پیگرد پادشاهی با درخواستها مخالف بود. نقش سرویس پیگرد پادشاهی نمایندگی منافع اسپانیا بود که درخواست استرداد را از جانب قاضی گارزون به انگلستان ارائه کرد. حتی اگر حکومت اسپانیا با اعمال گارزون

مخالفت می‌داشت، وی مستقل بود و اسپانیا ناگزیر از تسلیم درخواست بود. هیچ یک از سه حکومتی که مستقیماً درگیر بودند، یعنی اسپانیا، بریتانیا و شیلی ـ خودشان را حداقل تا این مرحله رسماً وارد قضیه نکردند. در ۲۸ اکتبر ۱۹۹۸ دادگاه مذکور به اتفاق آراء به نفع پینوشه حکم داد. سه قاضی با عطف توجه به اصل بائس وی را مستحق به ادعای مصونیت با توجه به تصدی‌اش در مقام ریاست جمهوری شناختند: پینوشه تا زمانی که رئیس کشور بوده مطلقاً مصون است؛ بعد از آن مصونیت محدود به اعمالی می‌شد که در اجرای وظایفش به عنوان رئیس کشور انجام داده بود. برای این قضات، قضیه حول این سئوال دور می‌زد که آیا اقدامات پینوشه در اجرای وظایف رسمی بوده است: اگر بنحوی دیگر آن را مطرح کنیم، آیا او قتل یا شکنجه یا آزار رامسأله شخصی یا در مقام دولتی انجام داده است؟ اصلاً اینکه چنین سئوالی می‌تواند پرسیده شود از نظر غالب مردم ذی‌شعور غیرقابل ادراک است. طرح پرسش مذکور مؤید نظرشان می‌باشد که حقوق بطور اعم ـ و حقوق بین‌الملل بطور اخص ـ با خرد و شعور عمومی پیوندی ندارد. بعد از همهٔ این تفاصیل، قتل قتل است و این برخلاف شعور آدمی است که تصور نمود عملی مشابه و واحد در دو عرصهٔ متفاوت بتواند منجر به تصمیم متفاوتی گردد که آیا دادگاه باید صالح به محاکمه کسی باشد یا نه. تقریباً برای بسیاری از مردم هضم این فکر دشوار است که یک اقدام غیرقانونی بین‌المللی ـ مانند شکنجه یا نسل‌کشی ـ اصولاً بتواند توسط مقام رسمی ارتکاب گردد. اگر حقوق بین‌الملل چنین اعمالی را ممنوع می‌سازد، چگونه می‌توان تصور کرد حکومت یا رئیس کشوری که متهم به ارتکاب آن است امکان توسل به مصونیت را پیدا کند؟

از جانب اسپانیا، سرویس پیگرد پادشاهی دقیقاً چنین استدلال کرد: هرگز نمی‌توان پذیرفت که اجرای وظایف خاص حکومتی متضمن ارتکاب جرائم بین‌المللی باشد

آنگونه که توسط پینوشه بعمل آمده است. ولی دادگاه منطق آن اظهارات را نپذیرفت. آقای قاضی آندرو کولینز متذکر شد: «متأسفانه تاریخ نشان می‌دهد که در واقع سیاست دولت در مواردی سرکوبی یا محو گروههای خاصی بوده است. لازم نیست که شخص به گذشته‌های دور بنگرد تا موارد وقوع این اتفاقات را ببیند».(۱۰) وی پذیرفت که در جایی که مسائل خیلی وخیم و شدید باشد، همانند مواردی که ظاهراً در پرونده پینوشه وجود دارد، ضرورتاً این وسوسه پیدا می‌شود که قانون را به حقایق متمایل و نزدیک ساخت و حکم کرد چنانچه متهم مسئول باشد، بهای گزافی برای جرائم شدید ارتکابی بپردازد. امّا آقای قاضی کولینز نتیجه گرفت که قانون صریح و روشن است و نمی‌توان و نباید آن را موافق ضرورتهای یک پروندهٔ منفرد ساخت.

سرویس پیگرد پادشاهی از حکم مذکور نزد کمیته قضایی مجلس اعیان ـ عالی‌ترین محکمهٔ بریتانیا پژوهش خواست. در این موقع زمان بیشتری برای آمادگی و تدارک وجود داشت. نکات حقوق بین‌الملل قاطع و کاملاً مستدل بودند. رسیدگی در ۴ نوامبر آغاز شد و به مدت دو هفته ادامه یافت. تعدادی از طرفهای علاقمند که در جریان محکمه نخست مداخله نداشتند، توسط لردهای قاضی اجازه یافتند که در مرحلهٔ پژوهش حضور پیدا کنند: یک گروه را عفو بین‌الملل و بنیاد پزشکی قربانیان شکنجه هدایت می‌کرد، گروه دیگر را دیده‌بان حقوق بشر مرکز نیویورک، که از من خواستند تا به تیم وکلایشان بپیوندم. بنابراین من فرصتی یافتم که بنحو دست اول در یکی از مهمترین پرونده‌های حقوق بین‌الملل که تاکنون مورد رسیدگی واقع شده ناظر باشم.

سنت و عرف حقوقی انگلیس به استدلال شفاهی ارزش می‌دهد، برخلاف نگرشِ قاره‌ای[قارهٔ اروپا] که برای نظرات کتبی اهمیت بیشتری قایل است. این امر به نحو زیادی کمک می‌کند به ایجاد احساسِ شرکت در نمایشنامهٔ درام، بخصوص در این قضیّه

که پرونده مربوط به شکنجهٔ واقعی، قربانیان واقعی و رئیس جمهور واقعی بود. در رسیدگی نزد کمیتهٔ قضایی، اظهارات و استدلالات شفاهی در یک اتاق عادی کمیته، در طبقات فوقانی مجلس اعیان، در کاخ وست‌مینستر، در زیر سایه ساعت بیگ بن، استماع می‌شود. شاید درست نباشد که اتاقها را آنگونه توصیف کنیم که رید برادی (Reed Brody) از دیده‌بان حقوق بشر آنها را دلگیر خوانده بود. امّا مطمئناً اتاق‌ها مجلل یا لوکس و دارای صندلی و میزهای مناسب نیستند. هر روز اتاق مملو می‌شد از خبرنگاران و تماشاگران، منجمله گروههای زیادی که از شیلی و سایر نقاط جهان آمده بودند و غالباً جایی برای نشستن نداشتند. به هر حال حمایت یک طرفه نبود، هم از سوی پینوشه و هم از جانب قربانیانش جمعیتی حضور داشت؛ برخی از یادداشت‌نویسان نه چندان محتاط را می‌شد مشاهده کرد که ظاهراً از جانب گروههای ذینفوذ آمریکایی و برطبق برخی شایعات قوی، از جانب هنری کیسینجر حضور می‌یافتند. وضعیت پر ازدحام به معنای آن بود که بسیاری از شرکت‌کنندگان از این امکان برخوردار نبودند که دست‌کم فاصله‌ای با نفر کناری داشته باشند. در اغلب اوقات من پهلوی مشاور اصلی حقوق بشرِ پینوشه در دوره اول ریاست جمهوری‌اش می‌نشستم. او کسی بود که تقریباً در سالهای آخر ریاست پینوشه به وی توصیه کرده بود که شیلی را متعهد به الحاق به کنوانسیون ضد شکنجه بنماید. شگفت‌زدگی وی مشهود بود. برای این تماشاگران، در واقع برای همهٔ ما، این تجربه‌ی متحصر و کنجکاوی برانگیزی بود که نتیجهٔ آن اهمیت داشت. ما بطور خودمانی نزدیک هم در اتاق کوچک مجلس اعیان جمع می‌شدیم جهت شنیدن استدلالات یک دادستان اسپانیایی پیرامون حوادثی که هزاران فرسنگ دورتر، در کشوری دیگر، بیش از بیست سال قبل روی داده بود که هیچ ارتباطی با پادشاهی متحده یا حکومت بریتانیا نداشت(گرچه پای تعدادی قربانی

انگلیسی نیز در میان بود از جمله دکتر شیلا کاسیدی که زانوی یکی از هدفهای تحت تعقیب دینا. یعنی نلسون گوتیرز (Gutierrez) را جراحی کرده بود که بعداً دستگیر و توسط دینا شکنجه گردید.)

کمیته قضایی دوازده عضو (لرد حقوقدان Law Lord) داشت (نخستین عضو زن سرکار خانم برندا هال (Brenda Hall) در ۲۰۰۴ منصوب شد). پنج تن از آنان برای رسیدگی به این پرونده تعیین شدند. ارشدترین عضو هیئت، لرد اسلین (Slynn) ریاست را به عهده گرفت. یکی از معدود لردهای حقوق با زمینه و سابقه قوی در حقوق بین‌الملل. در این زمان او رئیس انجمن حقوق بین‌الملل بود و قبلاً به عنوان مدافع عمومی (Advocate General)، در دیوان دادگستری اروپا در لوکزامبورگ خدمت کرده بود. (دو ماه قبل از آن، گوردون اسلین و من در سمپوزیومی راجع به تقویت دمکراسی در اقتصاد جهانی در نیویورک بودیم، که بیل کلینتون ریاستش را به عهده داشت و تونی بلر یکی از چهره‌های مورد توجه بود. کلینتون به ویژه ما را تحت تأثیر قرار داد. البته نه به خاطر اینکه در همان روز ویدئوی چهار ساعتهٔ شهادتش به کِنت استار درباره قضیه مونیکا لووینسکی برای عموم انتشار یافت.»[۱۱]

او همراه با لرد لوید (Llody)، لرد استین (Steyn) و لرد هوفمان (Hoffman) که دو نفر اخیر به خاطر تولد، اهل آفریقایی جنوبی می‌باشند که در بریتانیا به عنوان محققان رودز (Rhodes Scholares) تحصیل کرده بودند. آنها از معاضدت یک منشی ملبس به جامهٔ رسمیِ کمیته قضایی برخوردار می‌شدند که جامهٔ فاخرش توجه فوق‌العاده حاضران خارجی را برانگیخت. در دو ردیف نخست مقابل عالیجنابان قاضی، وکلای برجسته اصلی و مشاوران حقوقی طرفهای اصلی پرونده نشسته بودند. در سمت چپ قضات عالیجناب در ردیف جلو مشاور سرویس پیگرد پادشاهی و در سمت راست مشاور

سناتور پینوشه قرار داشتند. بلافاصله در پشت سر آنان مشاوران حقوقی طرفین دعوی و همچنین یاوران دادگاه (Amicus Curiae) منصوب از طرف دادگاه برای کمک به قضات در جنبه‌های تطبیقی حقوق بین‌الملل جای داشتند. در ردیف سوم سازمانهای غیردولتی که اجازه ورود و مداخله در قضیه را یافته بودند. سپس پشت سر آنها در صندلی‌های عمومی خبرنگاران، ناظران و مردم علاقمند از اکناف جهان نشسته بودند. این قسمت عمومی شامل حامیان پر سر و صدای پینوشه و همچنین فعالان برجسته و مخالفان رژیمش بودند. ایزابل آلنده دختر سالوادور آلنده، طی برخی از جلسات رسیدگی حضور یافت، همچنین فرانسیسکو لته لی‌یر فرزند اورلاندو لته لی‌یر که به دستور پینوشه تحت عملیات کندور به قتل رسیده بود.

موضوع رسیدگی مربوط به حق پینوشه در ادعای مصونیت طبق حقوق انگلیس بود، و بطور اخص تفسیری درست در باب قانون ۱۹۷۸ مصونیت دولتی، که قواعد اساسی را مقرر می‌داشت. ولی قانون دربارهٔ مصونیت رئیس سابق کشور کاملاً روشن نبود، لذا استدلالها متوجه قواعد حقوق بین‌الملل می‌شد. اصل حاکم این است که قانون انگلیس باید در انطباق و سازگاری با حقوق بین‌الملل اِعمال گردد. در صورت ابهام در قانون انگلیس، جای خالی را حقوق بین‌الملل باید پر کند. البته این حکم بر این تصور مبتنی است که قواعد حقوق بین‌الملل صریح و روشن می‌باشند که چنین نبود. طرفین و تمامی طرفهای ذینفع توجه زیادی را همانند قضات در سئوالاتشان، معطوف را به مسائل حقوق بین‌الملل کردند، که علاقه‌ای ظریف و توجهی جدی را می‌طلبید. در اتاق کمیتهٔ لردها، هیچ تردید یا احساسی که باید با حقوق بین‌الملل بنحو متفاوتی برخورد کرد، وجود نداشت یا اینکه حقوق مذکور ارزش و شایستگی لازم برای توجه قضات را ندارد. در اینجا تفاوت مشهودی با دیوان عالی ایالات متحده موجود بود، که اکثر قضاتش

حقوق بین‌الملل را چیز بی‌ربطی می‌دانستند.

در این پرونده بحث بر سر آن بود که آیا حقوق بین‌الملل از زمان جنگ جهانی دوم به بعد تحول یافته است یا خیر؟ آیا مجموعهٔ موافقتنامه‌های بین‌المللی که از دولتها می‌خواهد که مرتکبین جرایم بین‌المللی را تحت پیگرد قرار داده یا مسترد دارند، در قواعد عرفی حقوق بین‌الملل تجسم یافته است به نحوی که مصونیت رئیس سابق کشور را که محق بدان است، محدود یا نسخ کرده باشد؟ از جانب اسپانیا و قاضی گارزون، سرویس پیگرد پادشاهی، با کوششی خستگی‌ناپذیر تحولات عمده از زمان جنگ جهانی دوم به بعد را برای قضات تشریح کرد: منشور سازمان ملل متحد، محاکمات جرایم کیفری نورنبرگ و توکیو، تصویب اصول نورنبرگ توسط مجمع عمومی ملل متحد، کنوانسیون ۱۹۴۸ ممنوعیت نسل‌کشی، کنوانسیون ۱۹۷۹ ممنوعیت گروگانگیری و نهایتاً کنوانسیون ۱۹۸۴ ممنوعیت شکنجه. استدلال شد که تمامی این اسناد حقوقی، یک رشته اعمال شریرانه را غیرقانونی دانسته و برای هر دولت و مقاماتش ـ از جمله رئیس‌جمهور ـ ارتکاب آنها را در مقام رسمی جرم دانسته است. سرویس مذکور اظهار داشت که ادعای مصونیت با تحولات جدید در حقوق بین‌الملل مطابقتی ندارد که هدفش متمرکز بر مجازات مرتکبان و خاتمه بخشیدن به معافیت و عدم مسئولیت است. سرویس پیگرد پادشاهی در خلاصه استدلالات یادآور شد: «دولت پادشاهی متحده [انگلیس]، به عنوان یک مسأله حقوق بین‌المللی تحت هیچ تکلیف و الزامی نسبت به شیلی نمی‌باشد تا اعطای مصونیت کند. در باب اعمالی که [سناتور پینوشه] متهم به آن است. برعکس، حقوق بین‌الملل مفهوم مصونیت را برای چنین اعمالی رد می‌کند. این بدان معنی است که به عنوان یک مسأله حقوق بین‌الملل رئیس سابق کشور نمی‌تواند در مورد ارتکاب جرایم علیه بشریت یا در واقع شدیدتر از آن نسل‌کشی درخواست

مصونیت کند.»[۱۲] این نظرات مورد حمایت سازمانهای غیردولتی بود که در پرونده اجازه دخالت داشتند. آنها به وجود یک قاعده حقوق بین‌الملل عرفی استناد کردند بدین معنی که شکنجه و رفتارهای مربوطه هرگز به عنوان اعمال رسمی دولتی محسوب نشده و بنابراین تحت هیچ شرایطی نمی‌تواند موجد حقی به درخواست مصونیت گردد.

این اظهارات و استدلالات به شدت و حدّت از سوی وکلای پینوشه مورد مقاومت واقع شد. اصل مصونیت به خوبی در حقوق بین‌الملل مستقر شده است. برای مشخص کردن اینکه قاعده مصونیت تغییر یافته، سرویس پیگرد پادشاهی، باید استناد به قانونی مثبت در جامعه بین‌المللی نماید که چنین مصونیتی را نسخ یا محدود کرده باشد. اظهار شد که آنها نمی‌توانند به چنین قانونی اشاره کنند. زیرا چنین چیزی وجود ندارد. و نه حتی هیچ معاهده قابل اجرایی هست که به عبارت صریح دلالت داشته باشد که یک رئیس کشور یا رئیس سابق یک کشور نمی‌تواند درخصوص جرایم شدید بین‌المللی ادعای مصونیت کند: خلاصه اینکه خواهان نمی‌تواند به هیچ اصل مشخص و صریحی در حقوق بین‌الملل اشاره کند که به موجب آن مصونیت حاکمه به عنوان امری در حقوق داخلی، درخصوص اعمالی.... «متضمن صبغهٔ جنایی یا سایر اشکال خلاف» قابل استناد نباشد.[۱۳]

حکم مجلس اعیان طی ده روز بعد از ختم استماع بی‌صبرانه مورد انتظار بود. مسأله مربوط به دو برداشت و ادراک متفاوت و رقیب از نظم حقوقی بین‌المللی بود: نگرش سنتی که اولویت را به منافع کشور می‌داد. و نگرش مدرن و در حال ظهور که به منافع قربانیان توجه داشت و پایان دادن به معافیت و عدم مسئولیت. استدلالات از توازن ظریفی برخوردار بود. من پیش‌بینی نتیجه را غیرممکن یافتم.

مجلس اعیان در ۲۵ نوامبر ۱۹۹۸ حکم خود را ابراز کرد. معمول بر آن است که هر

یک از پنج قاضی به نوبت تصمیم خود را ارائه دارد. بنابراین نتیجهٔ حکم تا قبل از پایان اظهارات قاضی پنجم مشخص نیست. در تالار اصلی مجلس اعیان، قضات تصمیم خود را ابراز کردند که برای اولین بار بطور زنده و مستقیم از رادیوی بی‌بی‌سی و نیز تلویزیون سی ان ان پخش شد. ابتدا لرد اسلین سخن گفت، وی به توضیح مبنای نتیجه‌گیری‌اش پرداخت که سناتور پینوشه را مستحق به مصونیت می‌دانست: اگر دولتها علاقه به عدم شمول مصونیت رؤسای سابق کشورها درخصوص اتهامات جرایم خاص یا به طور کلی داشتند، آنها باید آن را به وضوح و به عبارت صریح ذکر می‌کردند. آنها نباید این را به عهدهٔ دادگاههای ملی به خاطر ماهیت تکان‌دهندهٔ جرایم موردنظر واگذارند.»[۱۴] لرد لوید نفر بعدی بود که موافقت داشت نسبت به اینکه قاعدهٔ سنتی مصونیت به خاطر تحولات خیلی اخیر و به ویژه ایجاد محاکم کیفری گوناگون بین‌المللی کنار گذاشته نشده است. برپایی این محاکم نشان می‌دهد که جرایم بین‌المللی مرتکبه توسط رؤسای دولتها یا سایر مقامات مسئول حکومت نمی‌تواند در محاکم عادی سایر کشورها تحت پیگرد واقع شود، چون اگر میسر بود «ضرورتی اندک برای ایجاد محکمه بین‌المللی باقی می‌بود.»[۱۵] تا اینجا امتیاز دو به صفر به سود پینوشه بود. سه قاضی دیگر باید نظرشان را اعلام می‌داشتند. لرد نیکلس استدلال کرد اعمالی که پینوشه متهم به ارتکاب آن است، اعمالی نیست که در حقوق بین‌الملل به عنوان وظیفهٔ دولت تلقی گردد و نباید به عنوان عملی قابل قبول به آن نگریسته شود. بنابراین، توسط یک رئیس سابق کشور هیچ ادعای مصونیت درخصوص آن نمی‌تواند بعمل آید. لرد استین موافق بود: یک رئیس سابق کشور تنها محق به ادعای مصونیت برای اعمالی است که در اجرای وظایفش به عنوان رئیس کشور بعمل آمده است. نگرش ثانوی ـ که توسط دادگاه عالی (Divisional) در مرحله نخست اتخاذ شد ـ ناگزیر به این نتیجه می‌انجامد که هیتلر هنگامی که دستور

«حل نهایی»* را داد، عملش باید اقدام رسمی در اجرای وظایفش به عنوان رئیس کشور محسوب شود و اینکه او مستحق به برخورداری از مصونیت است. لرد استین گفت که نتیجه‌گیری مذکور غیر قابل قبول است: «توسعه حقوق بین‌الملل بعد از جنگ جهانی دوم این نتیجه را توجیه و تقویت می‌کند که در زمان کودتای ۱۹۷۳ (در شیلی) و یقیناً از آن به بعد، حقوق بین‌الملل نسل‌کشی، شکنجه، گروگان‌گیری و جنایات علیه بشریت (طی مخاصمه مسلحانه یا در ایام صلح) را به عنوان جرایم بین‌المللی مستوجب مجازات شناخته است.»(۱۶)

حال تصمیم نهایی به عهدهٔ لرد هوفمان بود. طی جلسات استماع به نظر رسیده بود که از میان پنج نفر تنها او طرفدار استدلال «عدم مصونیت» است. و او نظرش را در موافقت با لرد نیکلس ابراز داشت. وقتی او سخن گفت، تمامی تالار نفس عمیقی کشیدند(برای هر کس که علاقمند به لحظات دراماتیک تاریخی باشد صدای این آه در آرشیو بی‌بی‌سی قابل شنیدن است)(۱۷)، اگرچه او دلایل بیشتری برای قبول کیفر خواست علیه سناتور پینوشه نداد. نتیجه نهایی روشن بود: ماهیت خودِ نظم حقوقی بین‌المللی تغییر یافته است. منافع قربانیان نباید به خاطر منافع هیئت حاکم و دولتهایشان نادیده گرفته شود.

در آن شب، در اخبار منتشرهٔ سراسر گیتی این داستان بر همهٔ خبرها پیشی گرفت. موضوع مشترک در همه گزارشهای خبری تحول در نظم حقوقی بین‌المللی بود. تایمز مالی قضیه را «شاخصی برجسته در حقوق بشر» توصیف کرد.(۱۸) برای دختر سالوادور آلنده، ایزابل، تصمیم «عالی و یک رضایت بزرگ» بود.(۱۹) پسر پینوشه، آگوستوس، که

---

* سیاست رژیم نازی آلمان بین ۱۹۴۱ تا ۱۹۴۵ به منظور نابودی یهودیان اروپایی.

سعی در غلبه بر خشم خود داشت: «پدر من در روز تولدش ضربه‌ای وحشیانه و سادیستیک را دریافت کرد که ربطی به حقوق بشریت ندارد.»[۲۰] هوگو یانگ ستون‌نویس روزنامهٔ گاردین نوشت: «بیانیه‌ای فوق‌العاده استوار از اکثریت قضایی». با آنکه در لفافهٔ قواعد حقوقی بود، «موضعی جسورانه و اصولی در تأیید جهانی شدن حقوق اساسی بشر است که به صورت شاخص مهم نگریسته می‌شود.»[۲۱] رهبران اروپایی عموماً از حکم صادره استقبال کردند در حالی که واکنش در ایالات متحده «سکوت» بود.[۲۲]

با روشن شدن قضیه، دولت کلینتون گرفتار شد بین حکومت شیلی ـ که مخالف استرداد پینوشه بود و آنها که طرفدار اقدام قاضی گارزون بودند. کمی بعد از حکم مجلس اعیان، یک سخنگوی وزارت خارجه اعلام کرد که دولت آمریکا مشغول بررسی اسناد موجود آن دوره می‌باشد، و تا آن اندازه از مدارک را که بتواند از طبقه‌بندی خارج و منطبق با قوانین آمریکا و امنیت ملی در اختیار عموم قرار خواهد داد.[۲۳] (نخستین دسته ۵۸۰۰ سندی در ژوئن ۱۹۹۹ از طبقه‌بندی خارج شد که اطلاعات با ارزش و جدیدی را در مورد آنچه آمریکا می‌دانست، همچنین از کوششهایش برای حمایت از کودتا عرضه کرد).

امّا قضیه به همین جا خاتمه نیافت. آن شب ما برنامه «اخبار شبانگاهی» بی‌بی‌سی را تماشا می‌کردیم، که تقریباً به این حکم تاریخی اختصاص یافته بود. یکی از شرکت‌کنندگان در بحث یک سناتور شیلیایی و از حامیان پینوشه بود که به ارتباطات لرد هوفمان با عفو بین‌الملل اشاره کرد، و بخصوص به این واقعیت که لیدی هوفمان یکی از کارکنان داوطلب در سازمان عفو بین‌الملل است. او گفت که این امر نشان می‌دهد که مجلس اعیان بی‌طرف نبود. این اظهارنظر از سوی مجری برنامه جِرمی پاکسمن

(Jeremy Paxman) به عنوان امری نامربوط، مورد بی‌توجهی قرار گرفت. اما چقدر او در اشتباه بود. روزهای بعد مطبوعات بریتانیا شروع کردند به تمرکز و مداقه روی ماهیت دقیق رابطهٔ لرد هوفمان با عفو بین‌الملل، یکی از سازمانهای غیردولتی که در پرونده اجازه دخالت یافته بود. این امر سبب طرح این پرسش مستقیم شد که آیا رأی تعیین‌کننده توسط قاضی‌ای داده شده که ممکن است دارای نفع مشخصی در پرونده بوده باشد. روزنامهٔ گاردین در گزارش حکم مزبور، وی را به عنوان «احتمالاً زیرک‌ترین لردهای قاضی تعریف کرد که با طرح سئوالات، انبوه استدلالات وکلا را قطع می‌کرد و در برابر زیاده‌گوییهای آنان نابردبار بود.»[۲۴] من قبلاً احساسم را نوشته بودم که در بین قضاتی که به استماع پرداختند، او تنها کسی بود که ظاهراً به جانب ما تمایل داشت. از سوی دیگر او زمینه و سابقه کارش حقوق تجاری بود تا حقوق بشر و احکام اخیری که او درخصوص به کار بردن مجازات اعدام در کارائیب داده بود، که در موردی استدلالات عفو بین‌الملل را رد کرده بود، حاکی از این است که او هیچ نوع پیش فرضی نسبت به این سو یا سوی دیگر نداشت.

علیرغم التهابات رو به افزایش بر سر موضوع، در ۹ دسامبر وزیر کشور جک استرا، در اجرای وظایف قانونیش، به دادگاه دستور داد که چون بر سر مسأله مصونیت تصمیم اتخاذ گردیده است. لذا موضوع استرداد پینوشه به اسپانیا را مورد رسیدگی قرار دهد. این تصمیمی شجاعانه بود، چون او می‌توانست رسیدگی را در همان مرحله و همان وقت خاتمه دهد. روز بعد وکلای پینوشه از مجلس اعیان خواستند که حکم اولیه‌اش را با توجه به ارتباطات لرد هوفمان با عفو بین‌الملل فسخ کند، به لحاظ این حقیقت که همسرش در دبیرخانه عفو بین‌الملل کار می‌کند و اینکه شخص قاضی، عضو و رئیس انجمن خیریه عفو بین‌الملل ((Amnesty International Charity Ltd(AICL)) است که

این امر امکان وجود جانبداری را مطرح می‌سازد. این نیز یک چالش بی‌سابقه بود. دیوانی بالاتر از مجلس اعیان وجود ندارد. بنابراین درخواست پینوشه برای فسخ حکم صادره توسط مجلس اعیان، درخواستی تکان‌دهنده و بی‌سابقه تا آن زمان بود.

یک هفته بعد کمیتهٔ قضایی مجلس اعیان حکم برجستهٔ خود را فسخ کرد. بر آن شد که چون لرد هوفمان عضو و رئیس انجمن خیریهٔ عفو بین‌الملل است، سازمانی که هدفهای خیریه سازمان عفو را دنبال می‌کند، بنابراین نمی‌بایستی در این پرونده قضاوت می‌کرد. چه مقتضیاتی سبب شده بود او در مسند قضاوت در این پرونده بنشیند. آیا سایر قضات از ارتباط او باخبر بودند؟ کسی اطلاع درستی ندارد، گرچه او اخیراً در مصاحبه با یک روزنامه محلی گمنام به نام (Hampstead & Highgate Express) نامناسب بودن قضاوت را پذیرفت.[۲۵] لردها دستور رسیدگی مجدد و کامل استیناف را برای سه هفته بعد از پایان ژانویه ۱۹۹۹ صادر کردند.

این یک تجربهٔ سوررئالیستی و شگفت بود که برای همان پرونده و در همان اتاق کمی بعد از رسیدگی اولی کم و بیش همان شرکت‌کنندگان مجدداً حضور یافت. منتهی در این زمان دولت شیلی رسماً به جانبداری از پینوشه مداخله کرد. این مرتبه هیأت مرکب از هفت لرد قاضی به ریاست لرد براون ـ ویلکینسون (Lord Browne - Wilkinson) بود. لحظهٔ بزرگ واقعه بر رسیدگی سایه انداخته بود. تشکیلات حقوقی و سیاسی بریتانیا بواسطهٔ فسخ بی‌سابقه قضاوت مجلس اعیان، دچار شوک و لرزه شده بود، نخستین پرونده‌ای که این همه بیننده مشتاق داشت. این نگرانی به نحو گسترده‌ای محسوس بود که قضاوتی متفاوت لطمه‌ای دائمی را بر اعتبارش وارد آورد. آیا مجلس اعیان می‌توانست تصمیم اولیه‌اش را طرد و به نتیجه‌ای کاملاً متفاوت برسد؟

پرونده مسیر متفاوتی را دنبال کرد، با اثبات اینکه قانون چیزی نیست که بطور

مکانیکی به کار رود، بلکه تا حدود زیادی آن را بـه عـهدهٔ شـخصیت و خـصائل افـراد وامی‌گذارد. بار دیگر، لردها با ظرافت تفصیلی به بررسی حقوق بین‌الملل پرداختند، ولی این دفعه، آنها دقیقاً توجه خود را بر یک معاهده مشخص، کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه و سایر رفتارها یا مجازاتهای وحشیانه، ضد انسانی و تحقیرآمیز مـعطوف سـاختند. از سئوالاتشان پیدا بود که این هیئت قضات قانع نشده بود، درخصوص استدلالی که قواعد حقوق بین‌الملل عرفی پینوشه را مستحق به برخورداری از مصونیت می‌کند. جـدای از معاهدات، حقوق عرفی منبع اصلی تعهد در حقوق بین‌المللی است. ثابت کردن وجود قاعدهٔ عرفی دشوار است. مگر اینکه بتوان نشان داد که یک دادگاه بین‌المللی قبلاً درباره آن تصمیم گرفته است. باید دادگاه را ترغیب کرد و بر آن داشت که یک پراکتیس(عمل) دولتی که طی زمان استمرار داشته، در زمان حاضر معتبر است و آن پراکتیس با اعتقاد به اینکه حقوق بین‌الملل آن را ضروری می‌دانـد، حـالت الزامـی پـیدا مـی‌کند.[۲۶] اثـبات تأسیس یک قاعده عرفی پیچیدگی و غموض قـابل درکـی بـرای قـضات دارد. چگـونه مـی‌توانـید وارد ذهـن یک دولت بشـوید؟ لرد بـراون ـ ویـلکینسون از مشـاور حـقوقی سرویس پیگرد پادشاهی پرسید چگونه شخص می‌تواند یک قاعدهٔ حـقوق بـین‌المـلل عرفی را تشخیص دهد. پس از شنیدن پاسخ، با شگفتی ابراز داشت: «آها، فکر می‌کنم که فهمیدم. اگر ما بگوییم که این حقوق بین‌الملل عرفی است، پس آن هست. اگر بگوییم که این نیست، پس آن نیست.» این امر مسئولیت سنگینی را به عهدهٔ هر قاضی می‌گذارد و در این قضیه مسئولیتِ بسیار سنگینی بود.

در دور دوم گردش امور چنان شد که متمرکز شدن بر جرایم مورد اتهام پینوشه بـه ویژه اتهام شکنجه آسانتر گردید. شاید بدان خاطر بود که با وقت کمی بیشتر از پـیش، حقایق خاصِ اتهامات می‌توانست بـا احـتیاط و دقت بیشتری رسـیدگی گـردد. در ۲۴

مارس ۱۹۹۹، مجلس اعیان با شش رأی در مقابل یک رأی، مجدداً و بطور قاطعانه حکم داد که پینوشه از حق مصونیت از صلاحیت دادگاههای انگلیس برخوردار نمی‌باشد. سر مقالهٔ نیویورک تایمز آن را «بدترین روز در حافظه تاریخ برای حاکمیت» توصیف کرد. (در همین روز نیز چنین اتفاق افتاد که ناتو بمباران صربستان را آغاز کرد ظاهراً به منظور پشتیبانی از حقوق بنیادی بشر آلبانیائیهای کوسوو در مقابل حکومت خودشان).[۲۷] امّا سلب مصونیت پینوشه محدود به اعمالی شد که بعد از ۲۸ اکتبر ۱۹۸۹ انجام شده بود. چرا آن تاریخ؟ زیرا آن روزی بود که کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه برای سه کشورِ درگیر در قضیه درخواست استرداد قاضی گارزون، یعنی اسپانیا، بریتانیا و شیلی لازم‌الاجرا می‌شد.

کنوانسیون ۱۹۸۴ عامل اصلی در تصمیم مجلس اعیان بود. کنوانسیون همهٔ دولتهای عضو را ملزم می‌ساخت که هر شخص متهم به ارتکاب جنایت شکنجه را در هر کجای جهان باشد تحت پیگرد قرار دهند؛ یا اینکه چنین فردی را به کشوری مسترد دارند که در آنجا تحت پیگرد واقع می‌شود. ولی کنوانسیون کاملاً در مورد مسأله مصونیت ساکت بود. لذا باید به این پرسش پاسخ گفته می‌شد: غرض تدوین‌کنندگان کنوانسیون چه بود؟ اکثریت در مجلس اعیان بر آن بود که اجازهٔ گریز از مجازات را به فرد متهم به شکنجه به دلیل داشتن مقامی در زمانی خاص دادن، غیر قابل انطباق با اهداف کنوانسیون است. لرد براون ـ ویلکینسون نتیجه‌گیری خود را به شرح زیر خلاصه کرد:

> کنوانسیون شکنجه آنچه را مفقود بوده است، به وجود آورد: یک صلاحیت جهانی. کنوانسیون مضافاً از همهٔ دولتهای عضو می‌خواهد که شکنجه را ممنوع و غیرقانونی سازند؛ ماده ۲. چگونه می‌توان انجام وظیفه دولتی و رسمی را متناسب با مقاصد حقوق بین‌الملل دانست. در حالی که عمل ارتکابی را خود حقوق بین‌الملل منع کرده و جنایت

> شناخته است.[...] تحت کنوانسیون جنایت بین‌المللی شکنجه فقط می‌تواند توسط یک مقام یا فردی در یک مقام رسمی ارتکاب گردد. [طبق نگرش سنتی] همهٔ آنان مشمول مصونیت خواهند بود. لاجرم نتیجه این خواهد بود که در خارج از شیلی هیچ دعوایی را نمی‌توان اقامه کرد که پیگرد موفق علیه شکنجه را به دنبال آورد مگر اینکه دولت شیلی آمادگی سلب مصونیت از مقاماتش را داشته باشد. بنابراین تمامی ساختار دقیق صلاحیت جهانی در مورد شکنجه ارتکابی توسط مقامات ساقط می‌گردد و یکی از اهداف عمدهٔ کنوانسیون شکنجه ـ یعنی ایجاد نظامی که دیگر مأمنی برای شکنجه‌گران نباشد ـ عدم امکان وقوع خواهد یافت. به نظر من مجموع این عوامل حاکی از آنست که مسألهٔ مصونیت مستمر برای رؤسای سابق کشور غیرقابل انطباق با مقررات کنوانسیون شکنجه است.(۲۸)

با این منطق حقوقی، سلب مصونیت از پینوشه سرچشمه از تبعات تلویحی یک معاهده می‌گرفت که اسپانیا، بریتانیا، شیلی و ۱۱۰ کشور دیگر آن را امضاء کرده بودند. ولی در خود معاهده چیزی نبود که به صراحت به مسأله مصونیت به پردازد. در تدارک برای این قضیه، دیده‌بان حقوق بشر، با کمک گروهی برجسته از دانشجویان مرکز اورویل شل برای حقوق بشر بین‌المللی در مدرسه حقوق ییل*، به مطالعه و بررسی گسترده‌ای در کل تاریخ پنج سال مذاکرات مربوط به کنوانسیون شکنجه پرداخت که نشان می‌داد بحث مصونیت هرگز مطرح نشده بود.

لردگوف که تنها نظر مخالف را داشت بر این نکته پای فشرده بود. وی با تأمّلی انتقادی گفت: «چقدر غیرعادی خواهد بود. و در واقع چه تله‌ای برای مردم غافل

---

* Yale Law School's Orvill Schell Center for International Human Rights.

می‌تواند ایجاد شده باشد، اگر مصونیت دولتی با سکوت یک معاهده (Sub Silentio) بتواند سلب شود.»

برای لرد گوف یکی از دو حقوقدانان مبرز بین‌المللی و رئیس مؤسسه حقوق بین‌المللی و تطبیقی بریتانیا که این پرونده دومین قضاوتش بود، خرد، اصول و عقیده مشترک به تنها یک نتیجه منجر می‌شود: که بیش از یکصد و بیست کشور نمی‌توانند برای حذف مصونیت دولتی به طور تصادفی و در سکوت توافق کرده باشند.

تفاوت نگرش میان نظر اکثریت و نظر مخالف نمایانگر ابهاماتی است که ذاتی هر معاهده‌ای می‌باشد. فیلیپ آلوت (Philip Allott) یکی از استادان من در مدرسه حقوق و مشاور حقوقی وزارت خارجه انگلستان، به ما آموخته بود که معاهدات «صرفاً موافقت‌هایی برای مخالفت هستند، که به صورت کتبی درآمده‌اند». چرا مصونیت هرگز در جریان مذاکرات مطرح نشد؟ احتمالاً ممکن است نظر اکثریت مخالف مصونیت بوده باشد، ولی از ترس اینکه طرح آن سبب شود که اقلیت قدرتمندی مخالفت خودشان را به ثبت برسانند، سکوت کرده‌اند. و این اقلیت احتمال می‌رود که نگران بوده باشد که طرح موضوع ممکن است باعث گردد که نظرشان نادیده گرفته شود. یا، شاید، هیچ کس دربارهٔ مصونیت فکر نکرده بود، گرچه من آن را نامحتمل می‌دانم.

به هر صورت، نگرش سنتی لرد گوف به جایی نرسیده حکم صادره تأیید کرد که وقتی کشوری با معاهده قانون‌گذاری بین‌المللی می‌کند که برخی اعمال را کیفری بداند، بنابراین مصونیتی برای یک رئیس سابق کشور در برابر دادگاه محلی کشورهای عضو آن معاهده باقی نخواهد ماند. این نگرش نسبت به حکم اولیه مجلس اعیان، بیشتر محدودکننده بود، ولی تصور من این است که حکم دومی بیشتر مورد پذیرش دولتها قرار خواهد گرفت. چون مبتنی بر مفهوم نامرئی و غیرقابل تجسم حقوق عرفی نیست.

معذلک، این حکم حمایت قاطع و نیرومندی برای ظهور یک نظم نوین حقوقی بین‌المللی است که منعکس‌کنندهٔ توجهات و نگرانیها نسبت به حقوق بشر و اولویت منافع قربانیان بر سایر منافع است.

بهرحال، دومین حکم مجلس اعیان قضیه را در دادگاههای انگلیس خاتمه داد. با اتخاذ تصمیمی که پینوشه مستحق به مصونیت از صلاحیت محاکم انگلیس نیست. بنابراین باید پینوشه برای استرداد به اسپانیا تابع رسیدگی‌های عادی قرار می‌گرفت. این امر مستلزم آن بود که از جمله بار دیگر وزیر کشور تصمیم بگیرد که آیا می‌خواهد اجازهٔ رسیدگی به امر استرداد را بدهد. وی در آوریل ۱۹۹۹ چنین کرد که مجدداً تصمیم شجاعانه‌ای بود. در تابستان ۱۹۹۹ پینوشه نخستین بار خودش در جایگاه متهم در دادگاه بخش خیابان باو (Bow) حضور یافت، که کیفر خواست برایش قرائت گردید. این روز غم‌انگیز منحصر به فردی در شیلی بود، که در مورد آینده رئیس سابق کشور در مواجهه با عدالت خارجی، ملت دچار تفرقه گردید. امّا علیرغم اینکه رسیدگی در حال اجرا بود، ورق سیاسی برمی‌گشت. گرچه گذاشته بودند که قانون مسیرش را طی کند، آنگونه که حکومتهای اسپانیا، بریتانیا و شیلی خاطرنشان کردند. ولی نتیجه غیرمنتظره بود و مشکلات زیادی را برای هر سه حکومت به بار می‌آورد. گویی چنان بود که قواعد مبهم حقوق بین‌الملل کنترل را از دست آنها خارج می‌ساخت... در سپتامبر ۱۹۹۹ جک استرا اعلام داشت که بر پایه اطلاعات دریافتی سلامت پینوشه روبه وخامت است و لذا او باید تحت آزمایشات پزشکی قرارگیرد تا معلوم شود که آیا توانایی کافی را برای طی مراحل دادرسی دارد یا خیر. روزنامه آبزرور گزارش کرد که طی تابستان ۱۹۹۹ کوشش هماهنگی توسط سه دولت جهت دست‌یابی به راه‌حلی بعمل آمده تا به رسیدگی طویل‌المدت که منجر به استرداد غیرقابل اجتناب و شگفت‌انگیز پینوشه به اسپانیا

می‌شود خاتمه دهند.[۲۹] آنچه اتفاق افتاد دقیقاً روشن نیست. ولی روزنامه‌ها مدعی شدند که تونی بلر و وزیر خارجه وقت رابین کوک، توطئه‌ای را با ادواردو فری (Edvardo Frei) رئیس جمهور شیلی، و خوزه ماریا آزنار نخست‌وزیر اسپانیا و وزیر خارجه‌اش آبل ماتیوتس (Abel Matutes) طرح ریختند تا استرداد پینوشه را متوقف سازند. آنها بر یک امتیاز صریح در قانون استرداد بریتانیا توسل جستند که اجازهٔ بازگشت زودهنگام را طبق ملاحظات بشردوستانه می‌دهد.

در اکتبر ۱۹۹۹ سفارت شیلی در لندن گزارشاتی پزشکی را تسلیم کرد، حاکی از اینکه وضع پینوشه رو به وخامت گذاشته و شرایطش برای حضور و انجام محاکمه مناسب نیست. در ژانویه ۲۰۰۰، به درخواست جک استرا، او تحت معاینهٔ پزشکی توسط تیم مستقلی مرکب از سه پزشک و یک روانشناس متخصص اعصاب قرار گرفت. طبق گفته استرا، نتیجهٔ معاینات متضمن این بود که سلامت پینوشه در سپتامبر و اکتبر ۱۹۹۹ وخیم‌تر شده، و اینکه او شرایط مناسب برای حضور در محاکمه را ندارد، و انتظار بهبودی در وضعیتش نیز نمی‌رود. وزیر کشور گزارش کرد که بر آن است که این نظر را اتخاذ کند که فایده‌ای بر ادامهٔ روند رسیدگی متصور نیست و لذا باید آن را هر چه زودتر پایان داده و بگذارد که پینوشه به کشورش بازگردد. در این زمان دادستانهای چهار کشور اسپانیا، فرانسه، بلژیک و سوئیس خواستار استرداد بودند. از آنها دعوت شد که نماینده خود را اعزام دارند، همچنین از عفو بین‌الملل، دیده‌بان حقوق بشر و سایر سازمانهای غیردولتی که در جریان رسیدگی حقوقی مداخله داشتند.

دادستانهای فرانسه، سوئیس و بلژیک خواستار دریافت گزارش شدند تا پس از ملاحظه نظرشان را معلوم دارند. جک استرا به دلیل محرمانه بودن از پذیرش آن امتناع ورزید. اگر توافق و معامله‌ای بین اسپانیا، بریتانیا و شیلی صورت گرفته بود آنها فراموش

کرده بودند که حکومت بلژیک را هم در جریان قرار دهند. همراه با سایر وکلا من هم توسط حکومت بلژیک استخدام شدم برای تهیه لایحهٔ جرح و اعتراض حقوقی در دادگاه انگلیس علیه امتناع استرا از ارائه گزارش پزشکی به دادستان بلژیک. مطبوعات گزارش دادند که بلژیک طرح اقامه دعوی علیه انگلستان در دیوان بین‌المللی دادگستری در لاهه را مورد بررسی قرار می‌دهد. بلژیک تصمیم به اقامه دعوی در دادگاه انگلیس گرفت. در ۱۵ فوریه ۲۰۰۰ دادگاه استیناف پژوهش‌خواهی بلژیک را تأیید و دستور داد که اسناد پزشکی برای تمامی چهارکشور آشکار شود. لرد سیمون براون ریاست دادگاه این سئوال مطرح کرد که آیا عدالت و انصاف ایجاب می‌کند که این گزارش(پزشکی) برای همه دولتهای درخواست‌کننده فاش شود؟ وی گفت: «آری، به خاطر همان اهمیت زیاد پرونده.» اگر قرار است که پینوشه به شیلی بازگردانده شود، عاقبت امر چنان می‌شود که متهم به شدیدترین جنایات، در هیچ جای گیتی قابل محاکمه نباشد، و او به اسپانیا، بلژیک یا هیچ جای دیگری مسترد نخواهد شد. کشورهای متقاضی فرصت دارند که درخصوص گزارش پزشکی اظهارنظر نمایند، کوشش می‌شود تا عدالت تحقق یابد، اذهان در آرامش باشند، تأخیر زیادی روی ندهد، و در مورد «یک قضیهٔ جنجالیِ منحصر بر طبق عادلانه‌ترین رویهٔ ممکن تصمیم گرفته خواهد شد.»

من بلافاصله بعد از اعلام حکم، دادگاه را ترک و مستقیماً به فرودگاه هیث‌رو رفتم تا پروازم به نیویورک را از دست ندهم. زمانی که من وارد فرودگاه جان‌اف کندی شدم. درست چند ساعت بعد، گزارش پزشکی پینوشه در شبکه جهانی وب، در دسترس همگان بود. من نمی‌دانم چه کسی آن را در شبکه گذاشته بود. مسأله این بود که چه کسی شدیداً علاقمند بوده که این نوع اطلاعات محرمانه را در دسترس عموم مرم بگذارد؟ انتشار سوابق مفصل پزشکی سبب گسترش و افزایش طرفداری و دلسوزی برای پینوشه

شد. قاضی گارزون خواستار گزارش مستقلی از هشت پزشک اسپانیایی شد. آنها قانع به تأیید گزارش ناتوانی او جهت حضور در محاکمه نبودند. به نظر آنان «آقای پینوشه از شرایط فیزیکی و روحی مناسبی برخوردار است که می‌تواند با هر گونه شرایط ناگواری مانند حضور در دادگاه مواجه شود.»[۳۰] پزشکان اسپانیایی همچنین اشاره به راه فراری کردند و ابراز تأسف درباره نتایج مهم و منفی نظر قضایی متکی بر آن گزارش که به پینوشه اجازه گریختن از رویارویی با عدالت را می‌داد.

در ۲ مارس ۲۰۰۰ جک استرا خاتمهٔ رسیدگی را اعلام کرد. ولی یک مانع بالقوه دیگر باقی ماند. یک معاهده بین‌المللی دیگر، کنوانسیون اروپایی ۱۹۵۷ درباره استرداد، که اسپانیا و بلژیک درخواست استرداد را بر طبق مفاد آن بنا کرده بودند، که چیزی درباره نامناسب بودن وضع پزشکی بعنوان دلیلی برای امتناع از استرداد در آن پیش‌بینی نشده بود. تصمیم به برگرداندن پینوشه به شیلی براساس گزارش پزشکی ظاهراً نقض کنوانسیون خواهد بود. استرا با بی‌توجهی بدان و سرسختانه با مشکل روبرو شد: اگرچه کنوانسیون[۱۹۵۷] امتناع از استرداد را بر این پایه که متهم دارای وضع نامناسبی برای حضور در محاکمه در کشور متقاضی است، نمی‌دهد.»[۳۱] امّا کنوانسیون در حقوق انگلیس گنجانیده نشده است. یعنی نمی‌توان برای اعتراض حقوقی نزد محاکم انگلیس به آن استناد جست. با در نظر داشتن صریح نقض کنوانسیون استرداد ۱۹۵۷، استرا به دفاع کاملی در حقوق انگلیس پرداخت با این استدلال که چرا او تعهدات بین‌المللی انگلستان را در نظر نگرفته بود. آنگونه که وزیر کشور بیان داشت، وی «اهمیت بسیاری را به تعهدات بین‌المللی دولت انگلستان می‌دهد» ولی در این قضیه آنها تحت‌الشعاع سایر ملاحظات ناگزیر قرار می‌گیرند. در همان روز پینوشه انگلستان را به مقصد شیلی ترک گفت. هنگامی که او در فرودگاه نظامی منتظر ترک انگلستان بود، مارگارت تاچر

ترتیبی داد که یک سینی نقرهٔ نیروی دریایی به وی هدیه شود. خانم تاچر گفت هدیه نشانه‌ای از یادآوری و احترام شخصی اوست بعد از آن «بی‌عدالتی بزرگ» بازداشتش، «که هرگز نباید رخ می‌داد.»(۳۲)

*

شروع و پایان داستانی که حول آخرین مسافرت پینوشه به بریتانیا بوجود آمد به خاطر مسألهٔ نقض حقوق بین‌الملل بود، از کودتای ۱۱ سپتامبر ۱۹۷۳ و جنایات بین‌المللی که به دنبال آن آمد، تا تصمیم جک استرا که کنوانسیون اروپایی استرداد را مورد بی‌توجهی قرار داد. اما شانزده ماهی که پینوشه در انگلستان سپری کرد، بنحو غیرقابل قیاسی این ادراک را تقویت کرد که حقوق بین‌الملل هم می‌تواند «مؤثر» باشد. طی مدت پنج سال بعد از بازگشت به شیلی، وی مداوماً تحت تعقیب توسط دادستانهای کیفری بوده و اخیراً نیز مصونیتش را در برابر صلاحیت دادگاههای شیلی از دست داده است.* مجلس اعیان اهمیت معاهدات و قوانین بین‌المللی را نه یک بار بلکه دو بار تأیید کرد. هر رئیس کشوری اکنون می‌داند که ممکن است برای عواقب اعمالی که بطور شدیدو سیستماتیک حقوق اساسی بشر و قوانین کیفری بین‌المللی را نقض کند، مسئول و پاسخگو باشد و مستبدان و دیکتاتورها، در واقع هر فرد متهم به جرایم بین‌المللی، حالا با ترس و لرز بیشتری به خارج مسافرت می‌کند. برخی برآنند که اصلاً به خارج نروند و تنها وقتی به آن دست می‌زنند که مشورت حقوقی قابل قبولی درخصوص امکان مواجهه با دستگیری و اتهام را کسب کرده باشند. حُباب روئین‌تنی پینوشه ترکید. برای قربانیان جرایم بین‌المللی، این معاهدات ممکن است حالا دارای قابلیت اجرایی بیشتری

---

* مرگ پینوشه در نوامبر ۲۰۰۶ بر ماجراهای پردامنه محاکمهٔ او در کشورش نیز پایان داد، اما هنوز قضیه جنایات او روشن نشده و شرکای جرائمش ناآرامند. ـ م

باشند، نسبت به آنچه قبلاً تصور می‌شد.

به هر صورت، بازداشت پینوشه با تأیید جهانی همراه نشد. البته چیزی در حدود یک واکنش مختصر علیه حکم مجلس اعیان بروز کرد. در فوریه ۲۰۰۳ دیوان بین‌المللی دادگستری حکمی نسبتاً سنتی را صادر کرد، که توسط برخی چنان تعبیر شد که کوششی برای برگرداندن حکم پینوشه است، اگرچه من باور ندارم که مقصود آن بوده باشد، یا دست کم نظر تمامی قضات چنان نیست.(۳۳) یک سال بعد دادگاه ویژه سیرالئون، ادعای حق مصونیت را از سوی چارلز تایلور، رئیس جمهور سابق لیبریا، رد کرد و تصمیمش را تا حدودی بر پایه قضیه پینوشه بنا کرد.(۳۴) هنری کیسینجر یکی از منتقدان متنفذِ حکمِ مجلسِ اعیان بود، امری که ممکن نیست کاملاً بی‌ربط با ارتباط خودش در کودتای پینوشه و «عملیات کندور» نباشد. او نوشته است که مجلس اعیان می‌توانست تصمیم بگیرد که یک دادگاه در شیلی، یا یک محکمه بین‌المللی که اختصاصاً برای جرایم ارتکابی در شیلی تأسیس یافته، جای مناسبی برای رسیدگی است، نه دادگاه انگلستان یا اسپانیا:

> تفسیر بی‌سابقه و سریع از حقوق بین‌الملل در قضیهٔ مربوط به پینوشه به هر بازپرس در هر جای دنیا امکان می‌دهد که با اقتدار یکجانبه در استناد به یک مفهوم فراملی از عدالت؛ قضاوت خودش را جایگزین سازش دادن رویه‌های درست جوامع دمکراتیک در محل وقوع نقض ادعایی حقوق بشر نماید؛ و متهم را مقید به متابعت از رویه‌های کیفری کشور بازپرس کند، که با آن نظام قضایی، مدعی علیه ممکن است ناآشنا باشد و اینکه وی را مجبور سازند که مدارک و شهود را از مسافات دور بیاورد.(۳۵)

آقای کیسینجر ظاهراً دلیل موجهی برای نگرانی دارد. در یک مکالمه تلفنی که اخیراً انتشار یافته است، پنج روز بعد از کودتای پینوشه، او به پرزیدنت نیکسون می‌گوید که «ما

به آنها کمک کردیم»[۳۶]، در همان مکالمه وی شکایت می‌کند درباره «منافق بودن کثیف و باور نکردنی» آنهایی که با دخالت آمریکا در شیلی مخالفت می‌کردند. البته وی کاملاً حق دارد که به دادگاههای خارجی اشاره کند، دادگاههایی که در فاصله‌ای بسیار بعید از محل جنایت قرار دارند، که در جایگاهی نیستند که دلایل و شواهد را مورد ملاحظه قرار دهند. ولی او نکتهٔ اصلی را فراموش می‌کند، و درک نادرستی از تغییر ماهیت حقوق بین‌الملل دارد. «مفهوم فراملی عدالت» از خلاء نیامده است، و نه توسط قضات یا حقوقدانانی که تحلیل حقوقی را با نظر سیاسی جایگزین کرده باشند. این امر مستنبط از حقوق بین‌الملل است، از کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه که ایالات متحده و اکثریت سایر کشورها داوطلبانه متعهد به رعایت آن شده‌اند. حقوق بین‌الملل دولتها را متعهد می سازد که شکنجه‌گرها را تحت پیگرد قرار دهند، یا آنان را به کشوری مسترد دارند که می‌خواهد آنها را محاکمه کند. حقوق بین‌الملل به اجازه یا تشویق بازپرسها یا قضات نمی‌پردازد که به عمل یا امری مبادرت ورزند که حکومتهایشان انجام آن را در برخی دعاوی قبول نکرده‌اند. من قبول دارم که استفاده از اختیارات دادستانی باید با احتیاط و دقّت صورت گیرد و اینکه باید «عادلانه‌ترین رویه‌های ممکن» دنبال گردد. پینوشه از آئین دادرسی عادلانه برخوردار شد. او روز موفق خود را برخلاف قربانیانش، در دادگاه داشت.

آنچه هنری کیسینجر واقعاً با آن مخالفت دارد، اگرچه کاملاً رویش نمی‌شود که در چند کلمه بیان دارد، از دست رفتن قدرت حاکمه و اجرایی، و تسلیم شدن به حدود حکومت قانون توسط قوهٔ قضائیه مستقل است. شکایت وی این است که نهایتاً سیاست خارجی نباید توسط قواعد حقوق بین‌الملل محدود شود. او نگرانی قبلی‌ها را انعکاس می‌دهد. جورج کنان، دیپلمات برجسته ایالات متحده در وزارت امور خارجه، زمانی

گفت که وخیم‌ترین اشتباه در تنظیم سیاست خارجی گذشتهٔ آمریکا داشتن «نگرش حقوقی نسبت به مسائل بین‌المللی است.»[۳۷] این موضوعی است که بیان کاملتری از آن توسط دولت جورج دبلیو بوش ابراز شده است که از ۲۰ ژانویه ۲۰۰۱ حکومت را به دست گرفت و اینکه برای کاستن و محدود کردن هر چه بیشتر حقوق اساسی بشر بیش از هر حکومتی در تاریخ کنونی آمریکا تلاش کرده است. یکی از نخستین هدفهایش، حتی قبل از فرصت فراهم آمده ناشی از ۱۱ سپتامبر، مفهوم دیوان جدید کیفری بین‌المللی بود که اظهار داشت، حاصلی است از همان ذهنیتی که حکم پینوشه را صادر کرد.

پی‌نوشتها

۱. تایمز مالی، ۱۹ اکتبر ۱۹۹۸، ص ۲۴

۲. نگاه کنید به:

Hugh O'Shaughnessy, ***Pinochet: The Politics of Terror*** (Latin America Bureau, 2000), P. 64.

۳.آنگونه که نقل شده در

John Dinges, ***The Condor Years***(The New Press, 2004). P. 67.

۴. منبع ۲ ص ۶۵

۵. منبع ۳ص ۱۵

6. Jon Lee Anderson, "The Dictator", ***NewYorker,*** 19, Octorber 1998, P. 55.

۷. موضوع قرار بازداشت حاصل رشته‌ای از حوادث است که به چند سال قبل باز می‌گردد: بنگرید به منبع ۳، ص ص ۳۳_۲۳

8. http://news.bbc.co.uk/I/hi/uk-politics/195821.stm

9. Hatch *V.* Baez(1876) 7Hun. 596

10. Re. ***Ugarte, R. V, Evans and others, exparte Pinochet Ugarte*** Queen's Bench Division, 28 October 1998(Lord Bingham J, Collins, J, Richards J).

۱۱. تایمز مالی، ۲۶ نوامبر ۱۹۹۸، چاپ ایالات متحده آمریکا، ص ۶

12. Case for the Appellants (Crown Prosecutions Service), Novermber 1998, Para. 36 in R. Brody and M. Ratner, ***The Pinochet Papers*** (Kluwer Law Internatinal, 2000), P.113.

13. Case for the Respondent, Para. 52(November 1998) in ibid., P.121.

14. R. *V.* Bow ***Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex purte Pinochet Ugarte*** (No 2) (House of Lords), 25 November 1998[2000] I A C 61 at 84.

15. Ibid., at 98.

16. Ibid., at 115.

17. http://news.bbc.co.uk/I/hi/uk/221718.htm

۱۸. تایمز مالی، ۲۶ نوامبر ۱۹۹۸، چاپ لندن، ص ۶

۱۹. بازنگری جهانی بی‌بی‌سی، ۲۵ نوامبر ۱۹۹۸، منبع RNE، رادیو I، مادرید، ۱۴۴۹ GMT

۲۰. دیلی‌میل، ۲۶ نوامبر ۱۹۹۸، ص ۹

۲۱. گاردین، ۲۶ نوامبر ۱۹۹۸، ص ۲۴

۲۲. چاتانوگا تایمز (تنسی). ۲۶ نوامبر ۱۹۹۸، ص ۳۵۴

۲۳. منبع ۳، ص ۳۹

۲۴. گاردین، ۲۶ نوامبر ۱۹۹۸ص ۴

۲۵. «از یک نظر آن همانند از کاه کوهی ساختن بود، زیرا به وضوح کاری نامناسب از سوی من بود هنگامی که فکر کردم ظاهراً وارد شدن من در آن پرونده اشتباه نمی‌باشد. در حالی که آن قضیه کمی بیش از آنچه فکر می‌کردم پیچیده بود و احتمالاً من دقت کافی نداشتم که با همکارانم در آن باب صحبت کنم. به هر حال آنها بعد از آن تصور کردند که من مرتکب اشتباه شدم و چنین است»

Hampstead & Highgate Express, 18 June 2004, P. 17.

۲۶. به این الزام دوم تحت عنوان نظر علمای مشهور حقوق ارجاع می‌شود، آن این باور را توصیف می‌کند که اقدام مستلزم یک امر حقوقی است.

۲۷. نیویورک تایمز، ۲۰ ژونیه ۱۹۹۹، بخش A، ص، ۱۶

28. R. *V. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte*(N. 3), 24 March 1999[2000] I A C 147 at 205

29. Hugh O'Shaughnessy, "Secret UK deal freed Pinochet', The Obserrer, 7 January 2001.

۳۰. بنگرید:

"Comments of Spanish Doctors on British Medical Report", 18 February 2000, reporduced in Brody and Ranter, ***The Pinochet Papers***, op. cit., p. 461.

۳۱. تصمیم ۲ مارس ۲۰۰۰، پاراگراف ۲۸.

32. Margaret Thatcher, ***Statecraft*** (Harper Collins, 2003). PP. 269, and 271.

۳۳. در پرونده قرار بازداشت ۱۱ آوریل ۲۰۰۰ (جمهوری دمکراتیک کنگو علیه بلژیک) دادگاه حکم کرد که بلژیک حق جمهوری دمکراتیک کنگو را به موجب حقوق بین‌الملل نقض کرده است با اجازه دادن به دادستان بلژیک که کیفر خواست علیه وزریر امور خارجه در حال خدمت جمهوری دمکراتیک کنگو صادر کند: نگاه کنید به حکم ۱۴ فوریه ۲۰۰۰ در

http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/iCOBE/icobejudgement/icobe-Ijudgment-2002 0214. PDF

۳۴. دادگاه ویژه سیرالئون، حکم درباره مصونیت از صلاحیت، دادستان علیه چارلز چانکی تایلور، پرونده شماره ScSL-2003-01-I at

http://www.sc-sl.org

35. Henry Kissinger, ***Does America Need a Foreign Polciy?*** (Simon & Schuster, 2001), P. 277.

36. National Securtiy Archive, Telcon: 9/16/73(Home) 1150

37. George F. Kennan, ***American Diplomacy*** (University of Chicago Press, 1984), P. 95.

فصل سوم
یک دیوان جدید بین‌المللی

یک دیوان جدید بین‌المللی

«یه چیزی هست که بهش می‌گن دیوان کیفری بین‌المللی...»

دونالد رامفسلد، ۲۱ ژوئن ۲۰۰۲[۱]

پنجاه سال بعد از نورنبرگ و توکیو، ۱۲۱ دولت در رُم، در باب ایجاد یک دیوان جدید کیفری بین‌المللی توافق کردند. مقر دیوان کیفری بین‌المللی در لاهه است و طبق اساسنامه ۱۹۹۸ رم، نسبت به سه مقوله بسیار مهم جرایم بین‌المللی صلاحیت دارد: نسل‌کشی(ژنوسید)، جرایم جنگی و جرایم علیه بشریت. این جنایات شامل حملات گسترده یا سیستماتیک علیه غیرنظامیان مانند قتل، شکنجه و تجاوز جنسی می‌باشد و همهٔ اتهامات وارده علیه پینوشه توسط قاضی گارزون را دربرمی‌گیرد.

برخی از قضات مجلس اعیان در آن زمان اظهار داشتند که چرا یک دادگاه انگلیسی باید به رسیدگی در قضیه پینوشه بپردازد، و از خود می‌پرسیدند که آیا بهتر نمی‌بود که دعوی در شیلی رسیدگی می‌شد یا نزد دیوانی بین‌المللی. این قضات همانند بیشتر مردم سراسر دنیا، حالا با نگاهی به اساسنامه، به نظر می‌رسد که از تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی خرسند باشند. ولی همه کس راضی نیستند. نه جورج دبلیو بوش یا دونالد رامسفلد یا هنری کیسینجر. برخی هم اظهاراتشان آنقدر برخطاست که من گاهی

شگفت‌زده می‌شوم که آیا آنها درباره همین اساسنامه سخن می‌گویند.

*

اگرچه قضیهٔ پینوشه پرتوی بر نظام رو به ظهور عدالت بین‌المللی کیفری افکند، ولی همچنین موضوعات بیشتری را مطرح ساخت که کمترینش چگونگی اجتناب از محاکماتِ با سوءنیت و ناگهانی بود. پرسشی که مکرراً پرسیده می‌شود اینست: اگر قرار است که دادگاهها نقشی را درخصوص جرائم بین‌المللی ایفا کنند، پس کدام یک از دادگاهها ـ ملی یا بین‌المللی ـ مناسب‌ترین برای رسیدگی به جرایم علیه بشریت و جرایم جنگی است که از سالهای دهه ۱۹۴۰ حقوق بین‌الملل آنها را غیرقانونی شناخته است؟ این به ویژه پرسشی است مرتبط با تصمیم به محاکمه صدام حسین را در برابر یک محکمه منحصراً عراقی.

این پرسش بر این فرض استوار است که حقوق کیفری از طریق دادگاهها به شیوه‌ای مناسب ـ اگرچه نه تنها طریقه ـ در مواجهه با شدیدترین جرایم بین‌المللی اِعمال می‌شود. من در باب تأثیر بین‌المللی کردن حقوق کیفری خیال‌پردزای نمی‌کنم. این امر حلال تمامی مشکلات دنیا نیست. تعدیات عظیم به حقوق بنیادی بشر را ریشه‌کن نمی‌سازد. ولی ممکن است کم‌ترین گزینهٔ بد برای برخورد با جرایم شدید یا حداقل برخی از آنها باشد. سایر گزینه‌ها به ویژه مطلوب یا همیشه قابل اِعمال نیستند. یک گزینهٔ موجود، عدالت اختصاری فراقضایی یعنی اعدام مرتکبین بوده که اینک قابل قبول نمی‌باشد. جرایم بین‌المللی را می‌توان مورد غفلت و بی‌توجهی قرار داد، همانگونه که تا نیمهٔ دوم قرن بیستم چنین بود. یا می‌توان با عفو ملی آن را فیصله داد، آنگونه که در شیلی اتفاق افتاد و نتیجه‌اش آنست که هنوز بسیاری از قربانیان مصیبت‌دیده ناراضی هستند و احساس می‌کنند که عدالت اجرا نشده و «خاتمه» ای برای جنایات نبوده است. یا اینکه

اَعمال مجرمانه از طریق روند «حقیقت و آشتی» مورد بررسی واقع شود بنحوی که در آفریقای جنوبی بعد از ختم رژیم آپارتاید اتفاق افتاد. یا اینکه می‌تواند موضوع معاملات دیپلماتیک بین دولتها قرار گیرد.

این گزینه‌ها مانعةالجمع نیستند. اما بعد از جنگ جهانی دوم جامعه بین‌المللی مصمم بود که مرتکبین وخیم‌ترین جنایات باید در مقابل دادگاههای قانونی محاکمه شوند و اینکه لاجرم اعمالشان جرم جنایی شناخته گردد. استدلالها درخصوص ترجیح محاکمهٔ قضایی به خاطر امتیازِ بازدارندگی، مجازات و کشف حقیقت در این نوع محاکمه است. با تصویب اساسنامه رم فکر کردیم که یکبار و برای همیشه این استدلال دست بالا را گرفته و جا افتاده است. حکومت حزب کارگر بریتانیا که در مه ۱۹۹۷ انتخاب شد، نقش مهمی را در ایجاد توافق مذکور ایفا کرد که بازگشتی بود از سیاست حکومت محافظه کار پیشین که خود را همراه و متحد با مظنونان و شکاکان منجمله ایالات متحده ساخته بود، طرفدار و متمایل به طرح ضعیف و بی‌رمق‌تری از دیوان بین‌المللی بود که بتوان از نظر سیاسی آن را کنترل کرد. بریتانیا اکنون از شدیدترین حامیان دیوان است، به طوری که در این موضوع ایالات متحده و بریتانیا فرسنگها از هم فاصله دارند. نظر به مشابهت ارزشهایشان، چگونه می‌توان این امر را توضیح داد؟

با آنکه بیل کلینتون اساسنامه را امضاء کرد، دولت بوش، از زمانی که در ژانویه ۲۰۰۱ تصدی امور را به عهده گرفت، به مبارزه‌ای بسیار شدید، فریبکارانه و ناآگاهانه برای تضعیف دیوان کیفری بین‌المللی دست زده است. نگرش وی نسبت به دیوان کیفری بین‌المللی نشانه‌هایی از مخالفت کلی‌تر نسبت به قواعد بین‌المللی و چندجانبه‌گرایی را دارد، و اینکه از تأثیر مطرح شدن نگرانیهای مشروع بکاهد. چنین طرز فکری وقتی در چارچوب تاریخی نگریسته شود، شگفت‌آور است: زمانی ایالات متحده نقش اصلی را

برای تأسیس دادگاههای کیفری بین‌المللی ایفا می‌کرد. مضافاً این دیدگاه با نظر دولت درباره مطلوب بودن دادگاههای کیفری بین‌المللی برای دیگران، غیرامریکائیها، مغایرت دارد. وجود «رابطهٔ ویژه» بین بریتانیا و ایالات متحده تاکنون نتوانسته است تغییری محسوس را در نگرش آمریکا بوجود آورد.

طبق حقوق بین‌الملل امضای معاهده سبب ایجاد تعهدات الزام‌آور حقوقی نمی‌شود. این تعهدات بعد از یا همراه با تصویب ملی یا الحاق رسمیت می‌یابد. ولی امضای کلینتون ایالات متحده را ملزم می‌ساخت تا عملی را انجام ندهد که مغایر با انجام وظایف دیوان کیفری بین‌المللی باشد.(۲) حتی این خواسته نیز دور از انتظار برای بسیاری از صاحبنظران آمریکایی بود و نه فقط محافظه‌کاران نو، که دیوان را نشانه چیزی غلط در حقوق بین‌الملل می‌دانستند که حاکمیت یا اِعمال قدرت بی‌قید و شرط آمریکا را محدود می‌سازد. من در کنفرانسهای دانشگاهی در ایالات متحده حضور داشته‌ام جایی که بحث راجع به موضوع دیوان کیفری بین‌المللی می‌توانست معمولاً محققان موقر و مورد احترام را تبدیل به افراد مهاجمی نماید. وزیر دفاع ایالات متحده دلایل مربوط به مخالفت عمومی نسبت به دیوان را به شرح زیر خلاصه کرد:

> نبود نظارت و توازن کافی بر اختیارات قضات و دادستانهای دیوان کیفری بین‌المللی (د ک ب)؛ تضعیف اقتدار شورای امنیت ملل متحد در کنترل پیگردهای کیفری بین‌المللی؛ و فقدان مکانیسمی مؤثر برای جلوگیری از پیگرد با انگیزه سیاسی علیه اعضای نیروهای مسلح و مقامات آمریکایی.(۳)

آنچه حقیقتاً او در نظر دارد این است که این قواعد به ایالات متحده و سایر کشورها اجازه نمی‌دهد که از قدرت سیاسی‌شان برای کنترل محاکمات استفاده کنند. و ۱۱ سپتامبر نیز دلیل موجه بیشتری فراهم آورده است. آنگونه که رامسفلد می‌گوید «در

بحبوحهٔ جنگی مشکل و خطرناک علیه تروریسم» نگرانیهای وی شدیدتر و معضل‌تر خواهد شد با احتمال این خطر که دیوان کیفری بین‌المللی صلاحیت خود را نسبت به اعضای نیروهای مسلح آمریکا و غیرنظامیان درگیر در عملیات ضد تروریستی و سایر عملیات نظامی اِعمال نماید.

اینکه چرا همین امر نباید برای بریتانیا نزدیکترین متحد آمریکا در جنگ علیه تروریسم مشکل‌آفرین باشد، هرگز توضیح داده نشده است. در مه ۲۰۰۳ دولت آمریکا اعلام کرد که امضایش در سند اساسنامه رم را پس می‌گیرد، و لذا ایالات متحده طرف و عضو اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی نخواهد بود. «پس‌گیری امضاء» ظاهراً شیوه‌ای برای خلاصی آمریکا از ورود در مبارزه‌ای سخت علیه دیوان بود. دولت بوش خود را متعهد به از میان بردن تمامی احتمالاتی کرد که هیچ امریکایی هرگز در هیچ قضیه‌ای برای محاکمه در برابر قضات دیوان کیفری بین‌المللی قرار گیرد. حملات در چند جبهه ادامه یافت. پرزیدنت بوش در سپتامبر ۲۰۰۲ استراتژی نوین امنیت ملی را انتشار داد که از جمله تعهدات آن عبارتند از:

> ما به منظور تضمین اینکه اقداماتمان جهت تأمین تعهدات جهانیِ امنیتی و حمایت از آمریکائیان، به خاطر امکان بالقوهٔ بازپرسی، تحقیق، یا پیگرد توسط دیوان کیفری بین‌المللی، که صلاحیتش شامل آمریکائیان نمی‌شود و مورد پذیرش ما نیست، دچار خدشه و آسیب شود از هیچ اقدامی فروگذار نخواهیم کرد.(۴)

مبارزه بوش علیه د.ب.ک نگرانهایی را در سرتاسر جهان بوجود آورده که مکرراً توسط مطبوعات به آن اشاره می‌گردد. این گونه ارعابها موجب بیزاری شدید می‌شود. همچنین است موضوع رفتار دوگانه، که می‌گوید دادگاههای کیفری بین‌المللی به اندازه کافی برای شما خوب است ولی نه برای ما. هر دولتی کاملاً آزاد است به یک موافقتنامه

بین‌المللی ملحق گردد یا خیر. مثلاً چین و روسیه به د.ب.ک ملحق نشده‌اند، و موضع معقول «صبر و انتظار» را در پیش گرفته‌اند. از سوی دیگر مبارزه آمریکا در نادرست و معیوب جلوه دادن آن، سئوالاتی جدی را نسبت به نگرش دولت آمریکا درباره حقوق بین‌الملل بطور اعم برمی‌انگیزد. چه چیزی در دیوان کیفری بین‌المللی هست که چنین خصومتی را موجب شده است؟ آیا حملات آمریکا منطقی و معقول می‌باشند؟ و چه چیزی تغییریافته که توجیه‌کننده کناره‌گیری و ترک حمایت اولیه آمریکا از عدالت جهانی است؟

*

این طرز فکر و برداشت نسبت به د.ب.ک با حمایت تاریخی آمریکا از دادگاههای کیفری بین‌المللی برای غیرآمریکاییان در تضاد است. بعد از جنگ جهانی اول، دولت پرزیدنت وودرو ویلسون طرح اولیه ماده ۲۲۷ معاهده ورسای را ارائه داد که راهی برای متهم شناختن قیصر ویلهلم دوم بود.[۵] اگرچه قیصر که در هلند پناه گرفته بود و هرگز محاکمه نشد ولی از لحاظ تاریخی تعهد معاهداتی مذکور مهم می‌باشد. زیرا نشانه‌ای از گام نخست به سوی شناسایی مسئولیت کیفری فردی برای جرایم، حتی در مورد رهبران است. در حوالی پایان جنگ جهانی دوم گام مهمی دیگری به سوی هدف برداشته شد. پرزیدنت فرانکلین روزولت، پیشنهاد چرچیل را برای اعدام جنایتکاران جنگی آلمان، رد کرد. وی در عوض حکومت انگلیس را متقاعد ساخت که اصل ایجاد یک محکمه نظامی بین‌المللی برای محاکمهٔ مقامات ارشد نازی را بپذیرد. روزولت یک قاضی موظف دیوان عالی ایالات متحده، رابرت جکسون را به ریاست تیم آمریکایی مذاکره‌کننده درباره تدوین اساسنامه نورنبرگ منصوب کرد. بعد از مدتی جکسون دادستان کل در محکمه نظامی بین‌المللی نورنبرگ شد. قضاوتهای نورنبرگ در تعیین

مسئولیت کیفری فردی تحت حقوق بین‌الملل برجسته و بی‌نظیر است. آنها پایه‌ای است برای سایر کشورهای سازمان ملل متحد که فکر مسئولیت فردی جرایم را رسمیت بخشند. آنگونه که خیلی زود این مقصود در ۱۹۴۸ در کنوانسیون ژنوسید (نسل‌کشی) تجلی یافت.

> در نخستین سالگرد فوت روزولت، جکسون شرح داد که چگونه پرزیدنت، نورنبرگ را حمایت کرده بود. به اعتقاد او جنایتکاران جنگی که به [چکسلواکی] و سایر کشورها سرازیر شده و چنین رفتار وحشیانه‌ای را نسبت به ساکنان بعمل آورند. باید جرمشان تعیین و مجازات شوند. نه صرفاً به خاطر انتقام، بلکه عمدتاً بدان سبب که او احساس می‌کرد مجازات طریقی برای جلوگیری از تکرار این گونه اعمال است و یا اینکه دست‌کم وقوع آنها را کمتر محتمل می‌سازد.[۶]

در سالهای دهه ۱۹۵۰ ایالات متحده رهبری ابتکاری در سازمان ملل متحد را برای ایجاد دیوان دائمی کیفری بین‌المللی به عهده داشت. این وظیفه نهایتاً به کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد واگذار شد، که عاقبت طرح اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی را در سالهای خیلی بعد یعنی در ۱۹۹۴ تهیه کرد. دولت کلینتون از طرح استقبال کرد، که همزمان مصادف شده بود با وقوع آزار و خشونتها در یوگسلاوی و رواندا. در واقع وزیر خارجهٔ کلینتون، مادلین آلبرایت، هدایت کوششها در شورای امنیت ملل متحد را برای تشکیل نخستین محکمه‌های کیفری بین‌المللی در بعد از نورنبرگ و توکیو به عهده داشت. در ۱۹۹۳ شورای امنیت محکمه کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق را تشکیل داد که مأمور پیگرد «اشخاص مسئول در نقض شدید حقوق بشردوستانه بین‌المللی مرتکبه در سرزمین یوگسلاوی سابق از ۱۹۹۱» بود.[۷] سال بعد محکمه بین‌المللی دیگری ایجاد گردید. محکمه کیفری بین‌المللی برای رواندا، که

صلاحیت رسیدگی در مورد وخیم‌ترین جرایم بین‌المللی ارتکاب یافته در سرزمین روآندا را دارا بود. این محاکم بین‌المللی به عنوان ارگانهای شورای امنیت سازمان ملل متحد تأسیس شدند، بدین معنی که اعضای دائم شورای امنیت شامل ـ ایالات متحده ـ می‌توانستند کنترل قابل ملاحظه‌ای را بر تصمیمات مهم همچون انتصاب دادستان، انتخاب قضات و بودجه داشته باشند. محکمه‌های یوگسلاوی و رواندا گامهای مثبتی در جهت تأسیس یک نظام بین‌المللی عدالت کیفری به شمار می‌روند. این خیلی خودخواهانه است که آنها را بعد از ملاحظه‌ای دوباره طرد کرد، زیرا جایگزینی برای قصور شورای امنیت در توسل به اقدام نظامی فوری جهت جلوگیری از نقض شدید حقوق اساسی در بالکان، و ژنوسید در بُسنی، محسوب می‌شوند.

ایالات متحده کماکان نقش رهبری را در فعالیت هر دو محکمهٔ بین‌المللی دارا می‌باشد و بزرگترین کمک‌دهنده مالی به آن است. هیچکدام از این دو بدون حمایت یا خلاقیت آمریکا پا به عرصهٔ وجود نمی‌گذاشت، و یقین است که برخی از رذیل‌ترین خواندگان ـ بخصوص اسلوبدان میلوسوویچ ـ بدون اعمال فشار آمریکا به لاهه تحویل داده نمی‌شدند. گزارش شده که دولت بوش تهدید کرد، چنانچه حکومت جدید یوگسلاوی میلوسوویچ را تحویل محکمه در لاهه ندهد، از پرداخت کمک ۱۰۰ میلیون دلاری خودداری خواهد کرد.(۸) بنابراین روشن است که هیچ مخالفتی در اصل نسبت به ایدهٔ دادگاههای کیفری بین‌المللی نیست. اگر اعتراضی هست مربوط به اِعمال صلاحیت کیفری بین‌المللی در مورد آمریکائیان می‌باشد.

این کوششهایِ واکنشیِ بین‌المللی ـ در نورنبرگ، توکیو، لاهه، آروشا (تانزانیا) طی مدتی قریب پنجاه سال ـ انعکاسی از شناسایی وسیعتر اوضاعی است که دادگاههای ملی در برخی موارد قادر نخواهند بود ـ یا تمایل نخواهند داشت ـ که جرایم شدید

بین‌المللی را مورد تعقیب و محاکمه قرار دهند. قضیهٔ پینوشه، نقش بالقوه دادگاههای ملی و نیز مشکلاتشان را نشان داد. تاریخ روشن ساخته است که دادگاههای ملی خیلی بندرت اتباع خود را به عنوان جنایتکار جنگی محاکمه می‌کنند، و خیلی کمتر، به خاطر جنایات علیه بشریت یا نسل‌کشی، حتی زمانی که حکومت جدیدی به قدرت می‌رسد. محاکم ملی اغلب به رسیدگی جرائم روی داده در جایی خیلی دورتر از محل دادگاه می‌پردازند. جایی که تنها پیوندش با حقیقت ممکن است حضور موقت خوانده در سرزمین آن دولت باشد. دادگاههای سنگال تنها وقتی قادر به آغاز رسیدگی به شکایت علیه حِسن هابره (Hissene Habré) رهبر سابق چاد شدند که او در آن وقت در آن کشور در حال تبعید بسر می‌برد.[۹] در برخی موارد وقتی قرار کیفری صادر شده است که متهم دیگر در قلمرو صلاحیت دادگاه حضور ندارد. یک مثال نامناسب قرار اتهام توسط بازپرس بلژیکی علیه آریل شارون نخست‌وزیر اسرائیل بود که منجر به تهدید ایالات متحده مبنی بر عدم حضور در جلسات ناتو در مقر آن سازمان در بروکسل گردید. مثالهای دیگر عبارتند از قرار اتهام دادستان بلژیک علیه وزیر امور خارجه جمهوری دمکراتیک کنگو در زمانی که تصدی مقام را داشت، دستور یک دادستان فرانسوی برای رسیدگی به اتهامات اقامه شده علیه رئیس جمهور لیبی، قذافی، و یک دادگاه صرب که تونی بلر را متهم ساخت. پیگردهایی از این قبیل همیشه‌اقداماتی با انگیزه سیاسی تلقی می‌شود که با مشروعیت مورد تردید بین‌المللی و فقدان چشم‌انداز توفیق مواجه شده است.

به هر حال، ایجاد دادگاههای کیفری بین‌المللی تنها ابتکاری به منظور پر کردن خلاء قضایی در جایی که محاکم ملی ناتوان هستند، نبوده است. در سالهای دهه ۱۹۹۰ سازمان ملل متحد دادگاههای کیفری «بین‌المللی شده» را در بُسنی و در کوسوو تأسیس

کرد. این دادگاهها دارای قضات محلی و بین‌المللی بودند که آمیزه‌ای از حقوق کیفری ملی و بین‌المللی را اعمال می‌کردند. در سال ۲۰۰۰ یک دادگاه مخصوص بین‌المللی برای سیرالئون به موجب معاهده بین سازمان ملل متحد و سیرالئون ایجاد شد، به منظور محاکمهٔ رهبرانی که بزرگترین مسئولیت را در نقض شدید حقوق بین‌المللی و حقوق سیرالئون به عهده داشتند. و در ۲۰۰۳ سازمان ملل متحد نهایتاً به توافق اصولی با حکومت کامبوج دست یافت. برای ایجاد بخش ویژه‌ای در نظام محاکم کامبوج جهت محاکمهٔ رهبران ارشد خمرهای سرخ مسئول ارتکاب جنایات شدید بین آوریل ۱۹۷۵ و ژانویه ۱۹۷۹. ایالات متحده آمریکا اعتراضی نسبت به هیچ یک از این ابتکارات نکرده است یا نسبت به این اصل که حقوق کیفری باید در مورد مرتکبان جنایات وخیم بین‌المللی اِعمال شود. در هیچ یک از این پرونده‌ها ایالات متحده مخالف اِعمال صلاحیت علیه مقامات سیاسی عالیرتبه و افراد نظامی نبوده بلکه درست بر عکس، وزیر خارجه ایالات متحده کولین پاول اعلام داشت که ایالات متحده:

> در دنیا رهبری گسترش عدالت و آوردن مردم به پیشگاه عدالت را به عهده دارد. ما از ایجاد محکمه برای یوگسلاوی، محکمه برای رواندا حمایت کرده‌ایم و درصدد برپایی محکمه‌ای برای سیرالئون هستیم. ما بالاترین استانداردهای مسئولیت را در عرصهٔ گیتی داریم.(۱۰)

پس چگونه وقتی موضوع به د.ب.ک می‌رسد، موضع و نگرش آمریکا را می‌توان توضیح داد یا توجیه کرد؟

*

ایدهٔ یک دیوان دائمی کیفری بین‌المللی با هیئت قضات تمام وقت، نخست بطور جدی در چارچوب نورنبرگ در ۱۹۴۶ پیشنهاد شد. طی سالهای دهه ۱۹۵۰ موضوع

مورد مطالعه و بررسی کمیسیون حقوق بین‌الملل [ک. ح. ب](ILC)، ارگان سازمان ملل متحد مأمور تدوین و توسعهٔ قواعد حقوق بین‌الملل، واقع شد. مجمع عمومی سازمان ملل متحد از ک. ح. ب خواست که درباره «مطلوبیت و امکان تشکیل یک ارگان قضایی بین‌المللی برای محاکمه افراد متهم به نسل‌کشی» مطالعه کند. کمیسیون حقوق بین‌الملل به عنوان ارگانی که شهرتی به سرعت عمل ندارد، بحث و بررسی‌هایش را در ۱۹۹۴ به پایان برد، که نشانه‌ای است از پیچیدگیهای سیاسی و حقوقی که در یک دادگاه بین‌المللی از این نوع پدید می‌آید. تجربهٔ محاکم یوگسلاوی و رواندا کمیسیون را به جانب خروج از بن‌بست هدایت کرد. طرحی که از ک. ح. ب پدیدار شد معتدل بود. اعضای سی و پنج نفری آن ـ حقوقدانان ـ دانشگاهیان و مشاوران دولتی که بر پایه اعتبار شخصی در کمیسیون خدمت می‌کردند ـ تشکیلات بین‌المللی کاملاً جامعی را در نظر نداشتند که قواعد مشخص خودش را به مرحله اجرا بگذارد. آنها پیشنهاد یک نظام تفویض اختیار را کردند: کشوری که عضو یک کنوانسیون بین‌المللی حقوق کیفری باشد(مانند کنوانسیون ۱۹۴۸ نسل‌کشی یا کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه) و در مورد متهم، هم صلاحیت و هم دسترسی داشته باشد، می‌تواند وی را به یک دیوان کیفری بین‌المللی منتقل نماید.[۱۱] دیوان سپس با موافقت دولت ذیربط وارد عمل می‌شود. نکتهٔ اصلی این بود که د.ب.ک دادستان نداشت که بتواند درباره متهم ساختن شخص خاصی تصمیم بگیرد. دولتها خودشان نظارت بر چنین تصمیماتی را به عهده می‌گیرند. نکته دقیق‌تر اینکه نظام به دولتهای قدرتمند اجازه می‌داد که بر دولتهای کوچکتر فشار وارد آورند که موضوعی را به این د.ب.ک در آن وضع محدود نیز ارجاع نکنند.

غرض ک. ح. ب از پیشنهادش آن بود که از انتقادات کشورهایی که نسبت به هر امر مترقیانه معترضند، جلوگیری نماید. شرایط سیاسی در آن زمان دشوار بود. آنچنانکه

یکی از طراحان اصلی گروه ک. ح. ب، پروفسور جیمز کرافورد از دانشگاه کمبریج توضیح داد:

> در سالهای ۱۹۹۰ مشکل سازمانی زیادی وجود داشت. هیچ تجربه‌ای از اداره بین‌المللی عدالت کیفری از زمان [نورنبرگ و توکیو] موجود نبود. تلاشها برای تأسیس یک دیوان کیفری بین‌المللی بی‌حاصل بود و به عنوان چیزی خیالی و آرمانی بدان نگریسته می‌شد. حقوق کیفری بین‌المللی در جهت متفاوتی توسعه یافته بود، و مجازات جنایاتی که ذاتاً خصصیهٔ بین‌المللی داشتند یا در آن چارچوب قرار می‌گرفتند، [ژنوسید، جرایم جنگی] تقریباً بطور کلی بی‌اثر بوده بود.(۱۲)

ولی پیشنهاد مذکور در زمان مناسب ارائه شد. در مواجهه با نقض‌های تکان دهنده و غیرقابل پذیرش حقوق اساسی بشر در اروپای مرکزی و آفریقا، و ناتوانی دولتهای بزرگ و شورای امنیت در جلوگیری از بروز این فجایع وحشتناک، ناگزیر توجه را معطوف به تشکیل محاکم کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی و رواندا ساخت. در حدود همین ایام، سازمانهای غیردولتی مانند عفو بین‌الملل، و دیده‌بان حقوق بشر، دست به کار نوآوری مجدد برنامه‌های‌شان به منظور تأمین عدالت کیفری بین‌المللی شدند. علاوه بر آن تحولات سیاسی دمکراتیک، بخصوص در اروپای شرقی و مرکزی، آفریقای جنوبی و آمریکای جنوبی، توجهات را به پاسخگویی و مسئولیت فردی معطوف کرد، بویژه بخاطر آزارها و خشونتهای سیستماتیک تحت آپارتاید و سایر رژیمهایی که شدیداً حقوق اساسی و آزادیهای مدنی را مورد تجاوز قرار داده بودند. این عوامل مجموعاً سبب شد در حالی که وخیم‌ترین جنایات بین‌المللی ارتکاب یافته بود، بر جامعه بین‌المللی فشار وارد آورد تا به جانب ایده‌های نو برای گسترش و اجرای عدالت برود، به ابتکار ترینیداد و توباگو، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، نخست پیشنهاد ک. ح. ب

را در ۱۹۹۵ مورد ملاحظه قرار داده و در ۱۹۹۶ تصمیم به تأسیس یک دیوان گرفت. یک کمیسیون مقدماتی پیرامون تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی از ۱۹۹۶ تا ۱۹۹۸ به کار پرداخت.

*

هنگامی که من در کنفرانس دیپلماتیک ملل متحد در رم در تابستان ۱۹۹۸ حضور یافتم، طرح تهیه شدهٔ کنونی اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی بسیار متفاوت از طرح پیشنهادی بی‌رمق ک. ح. ب بود. با افتتاح کنفرانس بزودی معلوم شد که معدودی از شرکت‌کنندگان (به رهبری ایالات متحده) طرفدار نگرشی بودند که به دولتها ـ یا حداقل تعدادی از آنها ـ اجازهٔ کنترل دیوان را بدهد. یکی از مسائل اصلی که کنفرانس رم را دچار مشکل ساخت این بود که آیا یک دولت می‌تواند پیگرد را مانع گردد. معلوم بود که ایالات متحده دیگر نمی‌تواند روی حمایت بریتانیا حساب کند. حکومت حزب کارگر که در مه ۱۹۹۷ انتخاب شده بود، متعهد به یک دیوان کیفری بین‌المللی مستقل و قوی بود.

من در مذاکرات رم شرکت کردم. با هیئت نمایندگی جزایر سلیمان کار می‌کردم. با رفیق و همکارم آندرو کلافام (Andrew Clapham) که در ژنو حقوق بین‌الملل تدریس می‌کند. از ما خواسته شده بود با هیأت جزایر سلیمان همکاری کنیم، که می‌خواستند در این توسعه مهم حقوقی مشارکت داشته باشند ما مستقیماً و بلاواسطه شاهد تلاش اکثریت عظیمی از دولتهای شرکت‌کننده، همچنین بسیاری از سازمانهای غیردولتی بودیم برای بنیانگزاری قواعد نوین جهانی به هدف محدود ساختن مصونیت مرتکبان و جلوگیری از جنایات آینده. تحت مدیریت آقای سفیر نرونی اسلید Neroni Slade از ساموا، که اینک یکی از قضات د.ب.ک است، ما مأمور تکمیل مقدمهٔ اساسنامه رم شدیم، که به نظر می‌رسید بدون بحث و مخالفت باشد. در زمانی که سایر گروهها با

مسائل مهم و پیچیده حقوق کیفری دست و پنجه نرم می‌کردند، بزرگترین بحث ما از یک عبارت پیشنهادی توسط هیئت نمایندگی آندورا بوجود آمد. آنها می‌خواستند عبارتی را به گنجانند با این مفهوم که جرایم بین‌المللی «تار و پود ظریف پیوند بشریت» را ممکن است در هر لحظه از هم بگسلد. برخی از همکاران ما بر آن بودند که «از هم گسیختن» خیلی استعاری است. بالاخره توسط ژاپنی‌ها از این مخمصه نجات یافتیم که مدعی شدند که «تار و پود ظریف» مفهومی نیست که در آن کشور خیلی شناخته شده باشد. و لذا «از هم گسیختن رشته‌های ظریف پیوند» توسط عبارت «موزائیک ظریفی که ممکن است در هر زمانی فرو ریزد» جایگزین شد. گرچه به نظر بعضی کلمهٔ «موزائیک» خیلی مسیحی بود ولی بالاخره چون ما در رُم بودیم، عبارت تصویب شد.

مقدمه در هر معاهده‌ای تنها عامل ترغیب‌کننده است و تعهدات الزام‌آوری را ایجاد نمی‌کند. معذلک مقدمه اساسنامه رم توسط مجلس اعیان در قضیهٔ پینوشه مورد استناد قرار گرفت. لرد هاتن در نظر و استدلال خود علیه مصونیت به تأکید مندرج در مقدمه استناد کرد «که جرایم بسیار شدید مورد نگرانی جامعه بین‌المللی به عنوان یک کل، نباید بدون مجازات بماند». لذا د.ب.ک و پینوشه می‌توانند مدعی داشتن سهمی در کوششها جهت ایجاد قواعد جدید جهانی باشند.

بهرحال، مسائل مهم در گروههای دیگر مطرح بود: آیا باید آغاز پیگرد با اجازه شورای امنیت باشد؟ چه مکانیسمی باید جهت محدود ساختن استقلال دادستان و متوقف ساختن سوء پیگرد به کار گرفته شود؟ آیا دیوان باید قادر به إعمال صلاحیت درخصوص جرم تجاوز، مبادرت غیرقانونی به جنگ باشد؟ تحت چه شرایطی دیوان می‌تواند نسبت به اتباع کشورهایی که عضو اساسنامه دیوان نیستند صلاحیت خود را إعمال کند؟ رابطهٔ بین دیوان و دادگاههای کیفری بین‌المللی چگونه خواهد بود؟

طی مدت پنج هفتهٔ تابستان ۱۹۹۸ من توانستم شاهد شیوه‌ای باشم که اینها و بسیاری مسائل پیچیده دیگر سیاسی و حقوقی از طریق روند مذاکرات شدید و فشرده و غالباً تلخ حل شدند. شرکت فعالانه در مذاکرات نه فقط از سوی نمایندگان ۱۴۸ کشور یا بیشتر و کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، بلکه همچنین از جانب صدها نماینده دیگر وابسته به هیئتهای نمایندگی سازمانهای غیردولتی از اکناف جهان بود. سازمانهای غیردولتی کمک حیاتی بزرگی برای هیئتهای بسیاری از کشورهای کوچکتر بودند. این سازمانها شامل مثلاً کانون وکلای آمریکا بود که به نفع یک دیوان مستقل و قوی استدلال می‌کرد. بسیاری دیگر از طریق ائتلاف سازمانهای غیردولتی برای دیوان کیفری بین‌المللی، هماهنگ می‌شدند، ابتکار جالبی که گروههای جداگانه از شمال و جنوب، شرق و غرب را به هم پیوند می‌داد. تقریباً انتشار بلاوقفه مسائل قابل توجهٔ مطبوعاتی، نشاندهنده علاقه عمومی به توسعه قواعد جهانی بود. تا روزهای آخر کنفرانس، مذاکرات تقریباً هر روزه پوشش خبری می‌یافت، در میانهٔ شایعهٔ پرقدرتی که تمامی مباحثات دچار شکست خواهد شد. شاید آن آرزوی برخی از هیئتها از جمله ایالات متحده بود.

تا روز آخر توافقی وجود نداشت و در ساعات آخر آن روز ایالات متحده مرتکب یک بلوف استراتژیک شد. ظاهراً براساس دستوری در آخرین ساعات از واشنگتن، دیوید شفر (David Scheffer)، رئیس هیئت نمایندگی آمریکا، خواستار رأی‌گیری در مورد متن اساسنامه شد. انگیزه این امر ممکن است باور و تصوری اشتباه بوده باشد، که اکثریت دولتها مایل نیستند که تصمیم چنان مهمی بدون اجماع اتخاذ گردد(در محافل دیپلماتیک اعتقاد بر این است که اگر معاهده‌ای با اجماع تصویب نشود، در درازمدت دورنمای چندان امیدبخشی نخواهد داشت). شفر بعداً به من گفت که نظر شخص او مخالف درخواست رأی‌گیری بود. ولی رأی‌گیری انجام شد. طرح اساسنامه از پشتیبانی

اکثریت غالب برخوردار گردید. فقط هفت کشور از ۱۴۸ کشور شرکت‌کننده علیه آن رأی دادند. برات براون (Brat Brown) یک آمریکایی دانشگاهی که در هیئت ترینیداد و توباگو کمک می‌کرد، آن را به عنوان «یک شکست دیپلماتیک در مقیاسی حماسی» برای ایالات متحده دانست.[۱۳] اگرچه رأی‌گیری آشکار نبود ولی بعد از اعلام نتایج، ایالات متحده، چین و اسرائیل اعلام کردند که علیه طرح اساسنامه رأی داده‌اند. تصور بر آن بود که دیگر مخالفان باید شامل لیبی، عراق و یمن باشند. آنگونه که شفر به من گفت: «ترکیب مهمی نیستند که خودتان را داخل کنید». اساسنامه رم چهار سال بعد در اول ژوئیه ۲۰۰۲ وارد مرحله اجرا شد. بعد از آنکه شصت دولت آن را تصویب کرده بودند. اکنون بیش از نیمی از کشورهای جهان به آن پیوسته‌اند، شامل بیست و چهار کشور از اتحادیهٔ اروپاییِ بیست و پنج عضوی (جمهوری چک در حال طی کردن روند تصویب است).

متن نهایی تفاوت زیادی با طرحهای اولیه داشت. اساسنامه، یک دیوان دائمی و مستقل کیفری بین‌المللی را ایجاد می‌کند با حق اعمال صلاحیت بر اشخاص متهم به ارتکاب جرایم مورد نگرانی شدید جامعه بین‌المللی. این جرایم بطور جداگانه در اساسنامه تعریف شده‌اند ـ ژنوسید (نسل کشی)، جرایم علیه بشریت و جرایم جنگی ـ و با معاهدات گوناگون کیفری بین‌المللی متخذه از ۱۹۴۸ به بعد پیوند نیافته‌اند. در آینده نیز قرار است که دیوان همچنین صاحب صلاحیت در مورد جرم تجاوز شود، منتهی بعد از آنکه دولتهای عضو اساسنامه بر سر تعریف آن توافق کرده باشند. این امر غیرمحتمل است که بزودی اتفاق افتد، چون نیازمند توافق ۹۰ درصد دولتهای شرکت‌کننده است و احتمال می‌رود که اعضای ناتو از حصول توافق جلوگیری نمایند. دیوان می‌تواند نسبت به هر شخصی که تبعه کشور عضو اساسنامه باشد اِعمال صلاحیت کند: یا در مورد

فردی که مرتکب جنایت در سرزمین یک دولت عضو شده است. این خیلی واضح است که اگر فرضاً یک آمریکایی مرتکب جنایت علیه بشریت در سرزمین بریتانیا بشود، آن شخص اصولاً تحت صلاحیت دیوان قرار خواهد گرفت.

ولی برای اینکه دیوان قادر به اِعمال صلاحیتش بشود باید از چندین مانع بگذرد، نخست، دیوان فقط وظیفه تکمیلی یا باقیمانده را اعمال می‌نماید.(در اصطلاح بازی کریکت، دیوان به منزلهٔ توسل نهایی است). اساسنامه به روشنی مقرر می‌دارد که جرایم باید قبل از هر چیز دیگری ابتدا مورد تحقیق و بازجویی و تعقیب در سطح ملی قرار گیرد. دیوان کیفری بین‌المللی هنگامی شروع به اقدام می‌کند که رسیدگی ملی با توفیق روبرو نشود. دوم، اگرچه دادستان د.ب.ک دارای برخی اختیارات اولیه برای اقدام بنا به ابتکار خودش می‌باشد (یا زمانی که شکایت توسط یک دولت عضو یا شورای امنیت به وی ارجاع شده است)، ولی با این همه او باید وجود شرایطی را قبل از آغاز به تحقیق و بازجویی جامع احراز کند. این به معنای آنست که زمینه برای آغاز پیگردی که انگیزه سیاسی داشته باشد از جانب یک دادستان غیرمسئول شدیداً محدود است، اگر اصلاً چنین امکانی وجود داشته باشد. دادستان تنها زمانی قادر به آغاز تحقیق است که بتواند سه نفر قاضی د.ب.ک را مجاب کند تا اجازه اقدام را به وی بدهند. بعد از آن است که می‌تواند شخص متهم را دستگیر یا به حضور در برابر دادگاه فرا خواند، چنانچه دادستان بتواند سه قاضیِ شعبهٔ پیش از دادرسی را قانع سازد که زمینه‌های منطقی و معقولی وجود دارد که ثابت می‌کند شخص موردنظر مرتکب یکی از جرایم مندرج در صلاحیت د.ب.ک شده است. دادستان باید همچنین شعبهٔ پیش از دادرسی را قانع سازد که دستگیری متهم برای اطمینان از حضور وی در برابر دادگاه ضرورت دارد. بنابراین استقلال واقعی دادستان محدود و ناچیز است. او فاقد اختیار قائم به خود برای تحقیق یا

بازداشت است: آن اختیار در کنترل قضات است. و به جز یک استثنا، دولتها نمی‌توانند دادستان را مجبور سازند که به نحوی خاص اقدام کند. این استثنا در مادهٔ ۱۶ اساسنامه است: اگر شورای امنیت از دیوان درخواست نماید که رسیدگی را متوقف سازد، تحقیقی صورت نخواهد گرفت و پیگرد علیه شخص برای ۱۲ ماه به عمل نخواهد آمد.

این یک مصالحه و سازش بود: ایالات متحده در ابتدا پیشنهاد کرده بود که تحقیق و پیگرد فقط بعد از تصمیم مثبت شورای امنیت باید آغاز گردد. یعنی اینکه یک عضو دائم شورای امنیت همیشه می‌تواند انجام یک تحقیق را وتو کند. شگفت‌آور نیست که این نگرش برای اکثریت عظیمی از دولتها در رم قابل پذیرش نباشد. آنها این پیشنهاد را شیوهٔ تحت انقیاد قرار دادن دیوان بنا به فشارهای سیاسی و کنترل از جانب اعضای دائم شورای امنیت دانستند که بدین قرار استقلال دیوان و دادستانش تضعیف می‌شد. پیشنهاد آمریکا همچنین امکان انجام معاملات سیاسی را می‌داد، مانند موردی که روزنامه آبزور آن را مصالحه‌ای بین اسپانیا، بریتانیا و شیلی ذکر کرد که منجر به بازگشت فوری پینوشه به شیلی شد.(۱۴) به هر حال پیشنهاد جایگزین از سوی سنگاپور جالب‌تر بود. پیشنهادی که نهایتاً قبول شد اگرچه نه بدون غرولند. هیئت آفریقای جنوبی که در مدت کنفرانس من پهلویشان نشسته بودم، نگرانیهای حقیقی را ابراز داشتند. آنچنانکه یکی از آنها بطور خصوصی به من گفت، فشار سیاسی خارجی ـ که در آن زمانِ آفریقای جنوبی در پایان رژیم آپارتاید خیلی معنی می‌داد ـ شدیدتر از آنست که بتوان آن را تحمل کرد. چگونه دنیا می‌تواند تحقیق کردن د.ب.ک درباره قساوتها را متوقف سازد، هنگامی که تحت پوشش عفو مشروع ملی یا روند سازش قرار می‌گیرد؟ این یکی از چالشهای بسیار واقعی است که قضات د.ب.ک در سالهای آتی با آن مواجه خواهند شد. اساسنامه درخصوص مسألهٔ عفوهای ملی یا روند حقیقت‌جویی و آشتی ساکت است.

دیوان مسلماً با استدلالهایی روبرو می‌شود که نباید در مورد توافق مشروع و مؤثر ملی مداخله کند که رسیدگی کیفری را شیوهٔ درستی برای جبران خطاهای گذشته نمی‌داند.

بهرحال، در چنین شرایطی استدلال آمریکا اکثریت را مجاب نکرد. پذیرشِ حق وتوی قدرتمند و سدکننده برای یک عضو دائمی غیرقابل قبول بود. این امر سبب خشم هیئت آمریکایی در رم گردید. این امر به مسموم ساختن نگرش دولت بوش از زمان به قدرت رسیدنش کمک کرد، و هم علت بسیاری از طعنه‌های خصمانه در مورد دیوان را که از ژانویه ۲۰۰۱ رویهم انباشته شده، روشن می‌سازد. آنچه ظاهراً تفاوتی ناچیز در طرح جزئیات اساسنامه است، در واقع بهانه و پوششی بود برای یک موضوع بنیادی حقوق بین‌الملل: تا چه وقت یک قدرت سیاسی خشن و زورگو می‌تواند بر حکومت قانون و روند حقوقی غلبه یابد؟ این سؤالی بزرگ است، و پاسخ داده شده در مذاکرات رم حکایت از تغییر کفهٔ ترازو علیه اجازه دادن به غلبهٔ ملاحظات صرف سیاسی دارد. ناتوانی ایالات متحده در تحمیل نظراتش نشان داد که قدرت سلطه جو ممکن تا حدی بیشتر از آنچه برخی مفسران تصور می‌کنند، حداقل روی صفحه کاغذ محدود گردد.

*

معلوم شد که تضمین‌های اطمینان بخشِ مندرج در اساسنامه رم برای تعداد زیادی از کشورها از جمله انگلستان و فرانسه قابل قبول هستند. مانند ایالات متحده آنها نیز عضو دائم شورای امنیت می‌باشند. مانند ایالات متحده، آنها نیز سربازان خود را مرتباً به مأموریتهای پاسداری صلح سازمان ملل متحد در گوشه و کنار جهان اعزام می‌دارند. انگلستان و فرانسه اساسنامه رم را امضاء کردند و جزو اعضای بینانگذار دیوان می‌باشند. کمی قبل از آغاز خصومتها در عراق، در مارس ۲۰۰۳، مفسران شروع به طرح این پرسش کردند که آیا عضویت انگلستان در د.ب.ک، سربازان بریتانیایی را در معرض

پیگرد قرار نخواهد داد. بویژه اگر جنگ غیرقانونی محسوب شود. موضع حکومت بریتانیا همیشه این بوده است که سربازانش در معرض خطر نخواهند بود، چون آنها مرتکب جنایات جنگی یا سایر اعمال داخل در حیطه صلاحیت دیوان، نمی‌شوند، ضمناً علاوه گردید حتی اگر آنها به چنین اعمالی دست بزنند، تحت بازجویی کامل و تعقیب به موجب حقوق انگلیس قرار خواهند گرفت. در این صورت به موجب اصل «تکمیلی بودن» مسألهٔ صلاحیت دیوان و اِعمال آن مطرح نخواهد شد. تاکنون تعدادی از سربازان انگلیسی به خاطر سوءرفتار در عراق در دادگاههای انگلیس تحت تعقیب واقع شده‌اند. بنابراین موجبی برای پیگرد در د.ب.ک وجود ندارد.

دیوان صلاحیت رسیدگی به قانونی بودن جنگ را ندارد، بنابراین هیچ امکانی برای دادستان د.ک.ب نیست تا علیه نخست‌وزیر بریتانیا، مشاورکل و سایر رهبران سیاسی که در تصمیم به اعزام قشون انگلیس مشارکت داشتند، اقامه دعوی کند. اما اطلاعات غلط، بسیار زیاد است. سر مقالهٔ نادرستی در روزنامه جناح راست بریتانیا، ساندی تلگراف، به نحوی تحریک‌آمیز ادعا کرد که اگر «تعدادی از قضات دیوان [کیفری] بین‌المللی تصمیم بگیرند که اعزام نیروهای موظف بریتانیا درگیر در جنگ، به موجب حقوق بین‌المللی غیرقانونی است، سرنوشت آن سربازان به اینجا خاتمه خواهد یافت که به اتهام قتل تحت محاکمه قرار گیرند، حتی اگر رفتارشان منطبق با بالاترین استانداردهای ارتش باشد.[۱۵] این نظر به وضوح غلط است: سردبیر ساندی تلگراف باید آنچه را واقعاً در اساسنامه است مطالعه می‌کرد. دیوان نمی‌تواند توسل به جنگ غیرقانونی معروف به جنایت تجاوز را تحت پیگرد قرار دهد. معذلک درک نادرست عمومی ظاهراً به همه جا گسترش یافته حتی نزد مقامات عالیرتبه نظامی، اگر گزارشهای خبری درست باشد. ظاهراً همین صرف وجود د.ب.ک، سر مایکل بویس (Sir Micheal Boyce)، رئیس ستاد

دفاع انگلستان را واداشت که پیش از جنگ عراق، از دادستان کل انگلستان درخواست یک نظر صریح و بدون ابهام کند که آیا جنگ براساس حقوق بین‌الملل غیرقانونی نمی‌باشد.(۱۶) در شرایطی که هنوز نظر وی آماده نبود، درست روز قبل از آغاز جنگ، آن مسأله برای حکومت انگلیس موضوع سیاسی وخیمی شده بود. با آنکه موضوع هیچ ارتباطی با د.ب.ک نداشت زیرا صلاحیتش محدود به رفتار جنگی است نه تصمیم به توسل به جنگ.

اگر د.ب.ک به اندازه کافی برای انگلیس و فرانسه خوب است پس چرا برای آمریکا نیز نباید خوب باشد؟ دولت بوش برای توجیه حملهٔ بلاوقفه‌اش به دیوان متکی به سه استدلال است. در حالی که نگرانی‌اش ممکن است ریشه در ادراکی آکادمیک یا تئوریک داشته باشد ولی هیچ یک به اندازه کافی توان توجیه حالت شبه هیستریکی را ندارد که صرف ذکر نام دیوان در بسیاری از بخشهای حکومت آمریکا، و به همین نسبت نزد تعداد زیادی از دانشگاهیان که باید بهتر بدانند ایجاد می‌کند. تنها یک راه برای توضیح این واکنش وجود دارد: دیوان به صورت بهانه و پوششی برای حملهٔ وسیع‌تر به حقوق بین‌الملل درآمده به خاطر محدودیتهایی که ممکن است بر قدرت سلطه‌جو وارد آورد. در مباحثات مربوط به انتخابات ریاست جمهوری با جان کری، نامزد دمکراتها هدف بوش از حمله به د.ب.ک، نشانی از آن تمایل بود. این امری بی‌مورد و تأسف‌آور است. غرض اصلی وی آن است که حقوق بین‌المللی وقتی خوب است که قواعدش بطور گزینشی و نه برای همه صاحبان قدرت اعمال گردد.

در سرفصل فهرست نگرانیهای آمریکا مسألهٔ استقلال دادستان است. در ژوئن ۲۰۰۳ اعضای اساسنامه رم به اتفاق آراء لوئیس مورنو ـ اوکامپو (Luis Moreno - Ocampo) را به عنوان نخستین دادستان دیوان انتخاب کردند. اوکامپو یک آرژانتینی است که در تجربه‌اش

سابقهٔ محاکمهٔ اعضای نیروهای مسلح را دارد که در «جنگ کثیف»* آرژانتین دخالت داشتند، و نیز در ناپدید کردن هزاران عضو اتحادیه کارگری، رهبران دانشجویان و روشنفکران. او همچنین محاکمهٔ پلیس مخفی شیلی برای قتل ژنرال کارلوس براتس، تحت رژیم پینوشه را به عهده داشت. من با هر کسی که از سابقهٔ او در آرژانتین آگاه بود، سخن گفتم شرافت و درستی وی را تصدیق می‌کرد. طرحی که در رم اتخاذ گردید به معنای آن است که آقای اوکامپو مستقل خواهد بود و نمی‌تواند مستقیماً توسط آمریکا (یا هر کشور دیگری) در اقدامی از طریق شورای امنیت سازمان ملل متحد کنترل شود. از این امر چنین نتیجه گرفته می‌شود که نمی‌توان مانع آقای اوکامپو از اقامهٔ دعوایی با انگیزهٔ سیاسی یا سوءعلیه اتباع آمریکا از جمله پرسنل نظامی و اربابان سیاسی‌شان در محضر دیوان شد و اینکه وی ممکن است چنین کند.(۱۷)

نحوه‌ای که اختیار و آزادی عمل دادستان اِعمال می‌شود از جمله مباحث زنده در همهٔ نظامهای حقوقی و سیاسی است. همچنین موضوع بالاترین درجهٔ رفتار منافقانه می‌باشد. بسیاری از کسانی که استقلال دادستان کیفری اسپانیا قاضی گارزون را برای پیگرد پینوشه مورد انتقاد قرار دادند (که نمی‌شد با دستور اجرایی به موجب نظام حقوقی اسپانیا مانع از آن گردید)، از بازجوییهای کِنِت استار از بیل کلینتون ابراز رضایت و خوشحالی کردند. به خاطر موضوعاتی که با هیچ معیاری، حتی در جنوبی‌ترین بخشهای ایالات متحده،** نمی‌تواند جنایات علیه بشر محسوب گردد. اگر قرار است

---

* نامی است که به عملیات سرکوب ناراضیان و مخالفان حکومت نظامی خورخه رافائل ویدالا در آرژانتین بین سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۳ داده شده که طی آن تعداد ۹۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰ نفر ناپدید شدند و ۴۵۸ نفر به قتل رسیدند.

** اشاره به تعصب مذهبی و اخلاقی مردم ایالات جنوبی آمریکا دارد که با وجود بیزاری نسبت به←

مشابهتی با حکومت قانون باشد، دادستان باید مستقل باشد. اگر دادستان ملی نباید تحت کنترل سیاسی قرار گیرد. پس چگونه باید وضعیت در سطح بین‌المللی متفاوت باشد؟ دادستان پاسخگو در برابر قضات د.ب.ک و دولتهای عضو اساسنامه رم است. این مسأله‌ای حیاتی است که دادستان باید اختیار اقدام مستقل را داشته باشد.

البته آن بدین معنی نیست که دادستان می‌تواند به دلخواه عمل کند. اساسنامه رم تعادلی را برقرار کرده است. اساسنامه نهایتاً اختیار را به قضات و نه دادستان می‌دهد. اگر او تنها بتواند قضات را قانع کند، قادر به آغاز تحقیقات و شروع پیگرد می‌شود. این توازن برای بیش از صد کشور عضو دیوان قابل پذیرش است، شامل چندین کشور عضو که نیروهایشان فعالانه درگیر مأموریتهای نظامی در اکناف جهان است، مانند فرانسه و انگلیس. معذلک دولت بوش به بدگویی می‌پردازد درباره آنچه معاون وزارت خارجه ایالات متحده جان بولتون، آن را «دادستان غیرمسئول و اختیار قضایی بدون نظارتش» خوانده است.[۱۸] این چنین شکایت‌ها از این حقیقت غافل است که محدودیت برای دادستان و قضات د.ب.ک بسیار بیش از آن چیزی است که در مورد همتایانشان در محاکم کیفری یوگسلاوی و رواندا وجود دارد. آنچه برای صربها، کرواتها، بوسینایی‌ها و رواندهایی‌ها به اندازه کافی خوب است برای آمریکاییها خوب نیست. این نمونه‌ای بارز و فاحش از رفتارهای دوگانه است. ادعای پیگرد با انگیزه سیاسی، مبالغه‌ای بیش از حد است.

*

دومین نگرانی اصلی دولت بوش به دقت مشخص شده است. استدلال می‌شود که

→ افتضاح و رسوایی کلینتون، آن را جرم قابل تعقیب قضایی ندانستند.

صلاحیت دیوان نسبت به افراد، بسیار گسترده است. بطوری که دیـوان حـتی بـا آنکـه آمریکا عضو اساسنامه نیست، می‌تواند اتباع آمریکا را تحت پیگرد قرار داده و محکوم سازد. این درست است: دیوان دارای صلاحیت است نه فقط در مورد اتباع کشورهای عضو، بلکه همچنین نسبت به هر شخصی که مرتکب جرم بین‌المللی در سرزمین یک کشور عضو شده باشد. یک آمریکایی که مرتکب جنایت جنگی یا جنایت علیه بشریت در افغانستان (عضو اساسنامه رم در مه ۲۰۰۳) می‌گردد، دیوان می‌تواند وی را محاکمه نماید. یک مأمور سیا را که در پایگاه هوایی بگرام مرتکب سوءرفتار در بازجویی شده، دیوان می‌تواند وی را محاکمه کند. طبق نظر دولت بوش اینها به تضعیف «استقلال و انعطافی کمک می‌کند که آمریکا برای دفاع از منافع ملی خود در سراسر جهان به آن نیاز دارد».[۱۹] انعطاف برای انجام چه کاری؟ انعطاف برای ارتکاب جرایم جنگی؟ انعطاف برای کمک به دیگران در ارتکاب جـرایـم عـلیه بشـریت؟ انـعطاف بـرای چشم‌پوشی هنگامی که متحدانتان دست به ژنوسید (نسل‌کشی) می‌زنند؟ بگذاریـد دربـاره مـعنی انعطاف در اینجا نظر روشنی داشته باشیم: این بدان معنی است که هیچ آمریکایی نباید تحت هیچ شرایطی توسط دیوان کیفری بین‌المللی محاکـمه شـود. آنگـونه کـه دونـالد رامسفلد بیان کرد: «ایالات متحده هر کوششی توسط دیوان یا دولتهای عضو[اساسنامه رم] برای ادعای صلاحیت نسبت به اتباع آمریکا را نامشروع محسوب می‌دارد.»[۲۰] چرا باید این چنین باشد؟ مطابق حدود تعیین شده در اساسنامهٔ د.ب.ک اگر یک آمریکایی مظنون به ارتکاب جرم بین‌المللی در یک کشور عضو د.ب.ک باشد، چرا نباید او مورد بازجویی یا تعقیب واقع شود؟

در مه ۲۰۰۲ دولت بوش اعلام داشت که اساسنامه رم را تصویب نخواهد کرد. سه ماه بعد کنگره قانون حمایت از افراد نیروهای مسلح آمریکا را تصویب کرد.[۲۱] به نظر

دیده بان حقوق بشر، هدف از قانون ارعاب کشورهایی است که بنابر حق حاکمیت خود اساسنامه رم را تصویب می‌کنند. مخالفت با آن دشوار است. قانون به رئیس جمهور آمریکا اجازه می‌دهد که «با استفاده از تمام ابزار لازم و مناسب» به رهایی هر تبعه آمریکا بپردازد که توسط د.ب.ک یا به نیابت یا به درخواست د.ب.ک بازداشت یا زندانی شده است. این قانون معروف است به «قانون تهدید لاهه (The Hague Invasion Act)». قانون مذکور هرگونه همکاری آمریکا با د.ب.ک (ولی نه همکاری با محاکم یوگسلاوی و رواندا) از جمله همکاری در استفاده از اطلاعات امنیتی را ممنوع می‌سازد. مشارکت سربازان آمریکایی در عملیات پاسداری از صلح سازمان ملل متحد را ممنوع می‌کند. مگر به آنها مصونیت کامل از امکان خطر محاکمه در برابر د.ک.ب اعطا شود. دولت آمریکا در اوت ۲۰۰۳ در اجرای این قانون، تهدید به متوقف کردن عملیات حفظ صلح در لیبریا کرد تا اینکه موفق به اخذ معافیت برای پرسنل کشورهای غیر عضو د.ب.ک از صلاحیت د.ک.ب و هر صلاحیت دیگری به جز کشور اعزام‌کننده پرسنل گردید.[۲۲] یک ماه بعد از آن اتخاذ یک قطعنامه در شورای امنیت در مورد محکومیت حمله ۱۹ اوت علیه دفتر سازمان ملل متحد در بغداد را به حالت تعلیق درآورد، تا اینکه در طرح قطعنامه مسألهٔ ارجاع به د.ک.ب حذف شود.[۲۳] بدون کسب هیچ نفع واقعی، این قانونها صرفاً موجب برانگیختن افکار عمومی در خارج می‌شود.

قانون مذکور ایالات متحده را از کمک نظامی به حکومت کشوری که عضو د.ک.ب باشد ممنوع می‌سازد، گرچه استثنایی برای تمام اعضای ناتو، متحدان عمده غیرناتو (مصر، اسرائیل و اردن[۲۴]) و تایوان (که اعتراض چین را برانگیخته) مقرر شد. در ژوئیه ۲۰۰۳ پرزیدنت بوش تعلیق کمک نظامی به تعدادی از کشورهای عضو د.ب.ک را اعلام کرد، که البته چندان هم سفت و سخت نیست. چون رئیس جمهور می‌تواند ممنوعیت را

برای کشورهای خارجی به دلیل «امنیت ملی» لغو کند یا وقتی که کشور ذیربط عضو موافقتنامه‌ای به منظور جلوگیری از رسیدگی د.ک.ب علیه پرسنل آمریکایی در خاک آن کشور شده باشد. این الغاء برای بیش از سی کشور صورت پذیرفت.

از هنگامی که «قانون تهدید لاهه» به مرحله اجرا آمده، برای تشویق بسیاری از کشورها به عدم الحاق به د.ک.ب مورد استفاده قرار گرفته است. این امر واکنش خصمانه‌ای را در سراسر گیتی برانگیخت. از کشورهای کوچک و بزرگ در کارائیب، آمریکای جنوبی، و اروپای مرکزی و شرقی، و با تسلیم میلوسوویچ به محکمهٔ کیفری بین‌المللی برای یوگسلاوی سابق (ICTY)، حکومت صربستان و مونته نگرو نیز دلایل خوبی برای ابراز رنجش نسبت به رفتار دوگانه آمریکا یافتند؛ یک قاعده برای صربها و یکی دیگر برای آمریکائیها. پرزیدنت کوستانیتشا (Kostunica) معتقد است که نگرش و رفتار آمریکا سبب تضعیف نظم حقوقی بین‌المللی شده و به بسیاری از جنایتکاران امکان می‌دهد که در آسودگی و با خیال راحت به ارتکاب جنایاتشان ادامه دهند.[۲۵]

در اجرای «قانون تهدید لاهه» دولت بوش دست به انجام برنامهٔ جاه‌طلبانه‌ای برای تشویق کشورهای جهان، منجلمه متحدانش، زده است تا آنها موافقت نمایند هیچ آمریکایی را تحت هیچ شرایطی به د.ک.ب تسلیم نکنند. این تلاش مبتنی بر یک مقرره مبهم در اساسنامه رم، ماده(۲) ۹۸ است. این مقرره مانع از آن می‌شود که دیوان از یک کشور عضو اساسنامه بخواهد که «اشخاص اعزامی» به آن کشور را که به موجب موافقتنامه‌های بین‌المللی تحت حمایت قرار دارند، به دیوان تسلیم کند، مگر اینکه دولت متبوع شخص فرستاده شده با تسلیم وی به دیوان موافقت کرده باشد. به نظر می‌رسد که غرض تهیه‌کنندگان طرح ماده (۲) ۹۸ دیپلماتها و پرسنل نظامی بودند، اشخاصی که حقیقتاً می‌توان تصور کرد توسط یک دولت نزد دولت دیگری برای انجام

وظایف رسمی اعزام شده‌اند. از چنین حمایتی بوضوح معلوم است که غرض از آن، اشخاصِ برخوردار از امتیازات و مصونیتها تحت کنوانسیونهای دیپلماتیک است.[۲۶] یا موافقتنامه‌های بین المللی درخصوص استقرار نیروها[۲۷]. منظور طراحان ماده مذکور اشخاصی نیست که مسافرتشان به کلی بی‌ارتباط با اجرای وظایف رسمی دولت است، مانند توریستها، بازرگانان، یا حتی مقامات سابق دولتی. اتباعی که برای وظیفه دولتی مسافرت نمی‌کنند، مانند آگوستو پینوشه (که در ۱۹۹۸ برای معالجه پزشکی به انگلستان آمد) یا هنری کیسینجر (که در ۲۰۰۳ برای تبلیغ کتاب جدیدش به انگلستان آمد) نباید قادر به استفاده از مصونیت به موجب ماده (۲) ۹۸ باشند.

اما دونالد رامسفلد این چیزها را متفاوت می‌بیند، او ظاهراً به سبب مقتضیات ناگواری که در برنامهٔ سفر دکتر کیسینجر پیش آمد برانگیخته شد، زیرا در پی کوشش برای تسلیم احضاریه ناگزیر سفر مذکور باید کوتاه می‌شد. آقای رامسفلد معترض بود که این برای «امری بود که بیست و پنج سال پیش در شیلی اتفاق افتاده بود، چیزی که وی از آن آگاه نیست یا اطلاعی درباره آن ندارد». بدون موافقتنامه‌های مناسب مصونیت از صلاحیت د.ک.ب، «ایالات متحده و سایر کشور نمی‌خواهند اتباعشان را در موقعیتی قرار دهند که تحت چالش‌ها و دروغ‌های غیرمسئولانه و نادرست قرار گیرند.»[۲۸]

تضمین کردن سفر خارجی دکتر کیسینجر و سایران منجر به کاری پرهزینه و پر از دردسرهای بوروکراتیک گردید. ایالات متحده بیش از هفتاد و پنج کشور را ترغیب به امضای موافقتنامه به قصد استفاده از ماده (۲) ۹۸ ساخته، شامل سی و دو کشوری که عضو د.ب.ک می‌باشند. این کشورها متعهد شده‌اند که هیچ یک از اتباع آمریکا را بدون رضایت ایالات متحده تحت هیچ شرایطی تحویل د.ک.ب ندهند. در عوض آمریکا هیچ تعهدی نمی‌کند که به تحقیق یا تعقیب هر آمریکایی که ممکن است دخالت در جرایم

جنگی، جرایم علیه بشریت یا نسل‌کشی داشته باشد، بپردازد. بنابراین شگفت نیست که این موافقتنامه‌های دوجانبه به عنوان موافقتنامه‌های مصونیت دوجانبه نگریسته شود.

قریب چهل و پنج کشور از امضای این موافقتنامه‌ها سرباز زدند که در نتیجه حدود نیمی از آنان کمک نظامی آمریکا را از دست داده‌اند. جامعهٔ کارائیب (Caribbean Community) نسبت به اقدامات تنبیهی آمریکا علیه شش کشور عضو جامعه که از اعضای د.ب.ک هستند، و از امضای موافقتنامه‌های مصونیت امتناع ورزیدند، اعتراض کرده است.[۲۹] جامعه مذکور به درستی خاطرنشان ساخت که قطع کمک نظامی تنها موجب تضعیف کوششها در مبارزه با توزیع مواد مخدر خواهد شد. اتحادیهٔ اروپا نیز علیه این موافقتنامه‌های مصونیت قویاً اعتراض کرد، که به نظر نماینده اتحادیه تضعیف‌کنندهٔ تمامیت اساسنامه رم و تعهد به پیگرد مرتکبان شدیدترین جرایم بین‌المللی می‌باشد، یعنی تکلیفی که در مقدمهٔ اساسنامه رم انعکاس یافته است. اتحادیهٔ اروپا همچنین نتیجه گرفت که مشارکت در موافقتنامه‌های مصونیتِ بیش از حد وسیع آمریکا منطبق با سایر قوانین بین‌المللی درخصوص جلوگیری و مجازات جرائم شدید بین‌المللی، مانند کنوانسیونهای شکنجه و نسل‌کشی نمی‌باشد.

جامعه اروپا نسبت به این موافقنامه‌ها اعتراض اصولی دارد، از جمله کاربردشان نسبت به اتباع کشورهای عضو د.ک.ب (به نظر می‌رسد که موافقتنامه‌های آمریکا به وضعیت مضحک و نامعقولی منتهی می‌شود چون اگر ایالات متحده یک تبعه انگلیسی را به انگلستان مسترد دارد، آن فرد را نمی‌توان به د.ک.ب تسلیم کرد حتی اگر حکومت بریتانیا اعتراضی نداشته باشد). دولت بوش در پاسخ، اتحادیهٔ اروپا را متهم به تضعیف کوششهای آمریکا برای حفظ آمریکاییان از محاکمه توسط د.ک.ب کرده و هشدار داده است که اگر اروپا کارش را متوقف نکند، تأثیرش بر روابط دو سوی آتلانتیک «خیلی

زیانبار» خواهد بود.[۳۰] ایالات متحده حتی «اولویتهای متخصصان حقوقی اتحادیهٔ اروپا را مورد سؤال قرار داده است که آیا آن اولویتها مورد بررسی و بازبینی دقیق کارشناسان سیاسی و مصلحت‌اندیش با توجه به تبعات استراتژیک آن قرار گرفته است.[۳۱] به عبارت دیگر، تحلیل حقوقی باید به خاطر نیازهای مهم‌تر به منظور اطمینان دادن به ایالات متحده نادیده گرفته شود. اینجا دست‌کم تأثیر ذهنیت دولت بوش آشکار است درباره نقشی که مشاوران حقوقی‌اش باید در تفسیر موافقتنامه‌های بین‌المللی ایفا کنند.

*

موافقتنامه‌های دوجانبه مصونیت فراتر از حدی است که اساسنامه رم اجازه می‌دهد. در پائیز ۲۰۰۳ کمیتهٔ وکلای حقوق بشر از من و دو نفر از همکاران خواست تا نظری مستقل را درباره این موارد حقوقی تهیه کنیم.[۳۲] ما با نظر برخی از سازماهای غیردولتی موافق نبودیم که ماده ۹۸ اعضای د.ک.ب را از امضای موافقتنامه‌های دوجانبه مصونیت با ایالات متحده منع می‌کند. ولی ما بدون تردید به این نتیجه رسیدیم که موافقتنامه‌های مذکور به ویژه راجع به تأمین مصونیت موردنظر نسبت به تمامی اتباع امریکا به افراط رفته است. ما همچنین نتیجه گرفتیم که چون موافقتنامه‌ها فراتر از آن چیزی است که اساسنامه رم اجازه می‌دهد، لذا در برابر دیوان کیفری بین‌المللی قابل اجرا نمی‌باشد. به عبارت دیگر، یک دولت عضو دیوان قادر نخواهد بود در امتناع از اجرای دستور صادره توسط قضات د.ب.ک برای تسلیم یک تبعه آمریکا (که جزو اشخاص «اعزامی» نیست) به دیوان، به آن موافقتنامه استناد کند. تعدادی از دولتها در پرهیز از امضای چنین موافقتنامه‌های گسترده این نظر را اتخاذ کردند. بالاخره زمانی که یک دعوی نزد دیوان اقامه شود، مسأله مورد آزمایش قرار خواهد گرفت.

من نیز کمترین تردیدی ندارم که در طی زمان، از سیاست کنونی دولت بوش در مورد

اساسنامه رم به عنوان سیاستی ریاکارانه، از روی بی‌اطلاعی، با سوءادراک حقوقی، و ضمناً با اجرا و پیگیری نامناسب یاد خواهد شد. کوفی انان معافیت گسترده را غلط و «دارای ارزش مشکوک قضایی» دانسته و افزوده است که «جای تأسف است که کشوری بر چنین معافیتی، با توجه به قضیهٔ سوءرفتار با زندانیان در عراق تأکید نماید».[۳۳]

این رفتار دوگانه در اکتبر ۲۰۰۳ بطور روشن و کامل برای من معلوم گردید. من در فری‌تاون، سیرالئون بودم برای حضور در دادگاه ویژه سیرالئون، درخصوص شکایت اقامه شده توسط دادستان دادگاه علیه چارلز تایلور، رئیس جمهور سابق لیبریا. او متهم به ارتکاب جرایم جنگی و جرایم علیه بشریت در خاک سیرالئون شده بود. یک مسأله حقوقیِ ناشی از اعلام جرم علیه تایلور این بود که وی در آن زمان هنوز رئیس کشور لیبریا بود. وکلایش به حکم مجلس اعیان در قضیه پینوشه استناد کردند(یقیناً آن را به دقت نخوانده بودند) با این ادعا که او از صلاحیت دادگاه مصون است. من توسط شعبه پژوهش به عنوان یاور دادگاه (Amicus Curiae) منصوب شده بودم که نظر مشورتیِ مستقل درباره قواعد حقوق بین‌الملل به ویژه مسأله مصونیت رئیس کشور به دادگاه بدهم. همانند د.ک.ب، دادگاه ویژه سیرالئون یک دادگاه بین‌المللی می‌باشد که توسط معاهده، در این مورد بین سیرالئون و سازمان ملل متحد بوجود آمده است. لیبریا طرف این معاهده نیست، بنابراین در اصل، تفاوتی در رابطه بین چارلز تایلور و دادگاه سیرالئون از یک سو، و جورج دبلیو. بوش و د.ک.ب از سوی دیگر موجود نیست: هر دو رؤسای جمهور کشورهایی بودند که عضو معاهده تأسیس دیوان بین‌المللی نبودند. پس چگونه آمریکا می‌توانست از اعلام جرم علیه چارلز تایلور حمایت کند؟ ایالات متحده حتی پیشنهاد اعطای جایزه دو میلیون دلاری کرد بهر کسی که درخصوص، انتقال و بردن تایلور از نیجریه ـ که به وی پناهندگی سیاسی اعطا کرده بود ـ به فری تاون کمک نماید تا

آنجا نزد دادگاه ویژه سیرالئون حضور یابد. چگونه دونالد رامسفلد می‌تواند معترضِ اعمالِ صلاحیتِ د.ک.ب نسبت به اتباع آمریکا باشد ـ چون آمریکا عضو دیوان نیست و آن را به رسمیت نمی‌شناسد ـ که سازگار و منطبق با حمایتش از دادگاه ویژه سیرالئون برای اعلام جرم علیه چارلز تایلور باشد؟

من این سؤال را از سفیر آمریکا در سیرالئون پیتر چاوز (Petter Chaveas)، طی دقایق استراحت در جلسه رسیدگی دادگاه، پرسیدم. او قادر به پاسخ نبود جز اینکه با لبخند بگوید راجع به مسأله فکر کافی نشده است. این خیلی مضحک و عجیب است، چون سفیر چاوز به من گفت که یکی از وظایفش در فری‌تاون مذاکره دربارهٔ موافقتنامه مصونیت از د.ک.ب با حکومت سیرالئون بوده که چند ماه قبل در مارس ۲۰۰۳ آن را انجام داده است. من همچنین این سؤال را با دیوید کرین (David Crane) دادستان اعلام جرم کننده علیه چارلز تایلور مطرح کردم که قبل از انتقال به فری‌تاون، برای وزارت دفاع آمریکا، به عنوان بازرس کل کار می‌کرد و پیش از آن دستیار کل آژانس اطلاعات دفاعی ایالات متحده بود. او عدم انطباق و ناسازگاری موضع حکومت ایالات متحده نسبت به صلاحیت دو دیوان را قبول داشت که خود گواهی بر استقلال وی است. یک موضع اصولی‌تر و مطمئن برای ایالات متحده این خواهد بود که با همهٔ محاکم و دیوانهای کیفری بین‌المللی مخالفت کند. امّا این موضعی نیست که مورد پذیرش باشد.

*

و امّا موضع بریتانیا چیست؟ حکومت حزب کارگر از همان آغاز حامی شدید دیوان بوده است، و می‌پذیرد که اصل «تکمیلی بودن» و تضمین‌های مندرج در اساسنامه به اندازه کافی از اتباع و سربازان بریتانیاییِ در حال انجام وظیفه، در برابر پیگردهای با انگیزه سیاسی یا سوء حمایت می‌کند. من قادر نبوده‌ام مدارک و نشانه‌هایی را بدست

آورم که انگلستان فشار و نفوذ خود را جهت محدود ساختن زیاده‌رویهای نادرست و گمراهانهٔ دولت بوش وارد آورده باشد. برعکس در مارس ۲۰۰۴ مطبوعات گزارش دادند که انگلستان یک معاهده دوجانبهٔ استرداد را بین دو کشور امضاء کرده که به ایالات متحده تضمین می‌دهد که شخص مسترد شده از ایالات متحده به انگلستان را تسلیم دیوان کیفری بین‌المللی نخواهد کرد.[۳۴] این موافقت در نامه‌ای از دیوید بلانکت وزیر کشور بریتانیا به جان اشکرافت دادستان کل ایالات متحده مندرج است متضمن این تأیید که معاهده جدید استردادِ فیمابین، مانع از تسلیم شخص مسترد شده از ایالات متحده به د.ک.ب می‌گردد. نامه سپس می‌افزاید که: «انگلستان در برابر هر درخواستی از جانب د.ک.ب برای چنین تسلیمی، براساس عدم مطابقت آن با ماده (۲)۹۸ اساسنامه د.ک.ب مخالفت خواهد کرد.[۳۵] تعهد مذکور مغایر است با دستورالعملهای اتحادیهٔ اروپا که شامل بریتانیا هم می‌شود: تعهد بلانکت به اشکرافت شامل اتباع انگلستان و سایر اتباع اتحادیهٔ اروپا و همچنین اتباع سایر کشورهای عضو د.ک.ب خواهد شد. با پذیرش تعریفی زیاده از حد وسیع پیرامون اینکه چه کسی را باید شخص «اعزامی» تلقی کرد، من حقیقتاً تردید دارم که آیا انگلستان می‌تواند به تعهد بلانکت وفادار بماند، چنانچه د.ک.ب به انگلستان دستور دهد که شخصی را به صلاحیت دیوان تسلیم دارد. از آن مشکل‌آفرین‌تر علامتی است که نامهٔ بلانکت به جهان می‌دهد؛ علیرغم حمایتش از د.ک.ب، «رابطهٔ ویژه» با ایالات متحده، دولت بریتانیا را وادار می‌سازد که به فشار دولت بوش تسلیم شود. در ژوئن ۲۰۰۴ ایالات متحده در قطعنامهٔ جدیدی به شورای امنیت، پیشنهاد تمدید مصونیت از صلاحیت د.ک.ب برای پاسداران صلح سازمان ملل متحد را کرد که ابتدا در ۲۰۰۲ توافق شده بود. یکی از معدود اعضای شوری که آشکارا به حمایت از ایالات متحده برخاست بریتانیا بود. بیل رامل Bill Rammell وزیر در وزارت

خارجه بریتانیا گفت: «ضروری است که ما منافع آمریکا را درنظر بگیریم». بهرحال بعد از ابوغریب و بعد از انتقاد کوفی انان از پیشنهاد، ایالات متحده و بریتانیا نتوانستند حمایت کافی را جلب کنند و ایالات متحده پیشنهاد را پس گرفت. شاید این توفیق کوچکی باشد امّا آیا نشانه‌ای از فرود مخالفت خواهد بود؟ بیایید امیدوارم باشیم که دولت بوش در دوره دوم به نحو سازنده‌تری مسائل و نگرانیهایش را دنبال کند.

پی‌نوشتها

1. http://www.amicc.org/Rumsfeld6-21-02.pdf

درباره ظهور نظام عدالت کیفری بین‌المللی، نگاه کنید به:

P. Sands(ed.), ***From Nuremberg to the Hague: The Future of International Criminal Justice*** (Cambridge University press, 2003); and M. Latti Mer and P. Sands(eds), ***Justice for Crimes Against Humanity***(Hart Publishing, 2003).

۲. ماده ۱۸ کنوانسیون وین درباره حقوق معاهدات اشعار می‌دارد: یک کشور متعهد است از اقداماتی که به هدف و منظور یک معاهده لطمه وارد می‌کند، خودداری ورزد، در صورتی که:

الف ـ معاهده را امضاء یا اسناد آن را به شرط تصویب پذیرش یا موافقت مبادله کرده باشد تا زمانی که قصد خود را در مورد عدم الحاق به معاهده تصریح کرده باشد؛ یا

ب ـ قبولی خود را بر التزام نسبت به معاهده موکول به اجرا درآمدن معاهده کرده باشد، مشروط بر اینکه به اجرا درآمدن معاهده بدون سبب به تأخیر نیفتاده باشد.

۳. بیانیهٔ صادره از وزارت دفاع ایالات متحده، واشنگتن، دی سی، ۶ مه ۲۰۰۲، توزیع توسط ادارهٔ برنامه بین‌المللی اطلاعات، وزارت امور خارجه ایالات متحده، در

http://usinfo.statc.gov

۴. استراتژی دفاع ملی ایالات متحده آمریکا، سپتامبر ۲۰۰۲، ص ۳۱.

۵. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به:

Margaret Macmillan, ***Peacemakers: The Paris Conference of 1919 and its Attempt to End War***(John Murray, 2001)

6. John F. Barnett(ed.), ***That Man: An Insider's Portrait of Franklin D. Roosevelt*** (Oxford University Press, 2003), P. 170.

۷. درباره ICTY نگاه کنید به:

Gary Jonathan Bass, ***Stay the Hand of Vengeance*** (Princeton University Press, 2000), PP. 206-75.

۸. برای نمونه نگاه کنید به:

Jane's Security Review, 2 April 2001, 'Milosevic behind bars: anatomy of an arrest', at http://www.janes.com/seurity/international-security/news/jir/jir010402-1-n. shtml

۹. نگاه کنید به:

D. N. Sharp, 'Prosecutions, Development and Justice: The Trial of Hissène Habré', ***Harvard Human Rights Journal***, Vol. 13 [2003], P. 147.

۱۰. نقل قول توسط جان بولتون طی اظهاراتش در جامعه فدرالیست، واشنگتن، دی سی، ۱۴ نوامبر ۲۰۰۲.

۱۱. این ایده توسط یکی از نویسندگان پیشنهاد مذکور خلاصه شده است، نگاه کنید به:

James Crawford, 'The drafting of the Rome Statute', in P. Sands(ed.), op. cit, P. 137.

۱۲. همان منبع، ص ۱۲۴.

۱۳. نگاه کنید به:

Bart Brown, 'The Statute of the International Criminal Court: Past, Present and Future', in ***The United States and the International Criminal Courts,*** American Academy of Arts and Sciences, September 2000, P.13.

۱۴. نگاه کنید به فصل دوم، پی‌نوشت ۲۹

۱۵. ساندی تلگراف، ۲۹ فوریه ۲۰۰۴، ص ۲۴

16. Antony Barnett and Martin Bright, 'War chief reveals legal crisis', ***The Observer***, 7 March 2004.

۱۷. نگاه کنید به نظرات مارک گروسمان معاون وزیر در امور سیاسی، در مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی، واشنگتن، دی سی، ۶ مه ۲۰۰۲(وقتی که ایالات متحده اعلام داشت که امضای معاهده دیوان کیفری بین‌المللی را باز پس گرفته است). قابل دسترسی در

<http://www. staté. gov/P/9949.htm>

۱۸. نگاه کنید به سخنان جان بولتون، معاون وزیر درباره کنترل تسلیحات و امنیت بین‌المللی، در جامعه فدرالیست، ۱۴ نوامبر ۲۰۰۲

۱۹. همان منبع.

۲۰. بیانیهٔ دونالد رامسفلد، ۶ مه ۲۰۰۲ قابل دسترسی در

http://www.defenselink.mil/news/May 2002/b05062002-bt233-02.htm

۲۱. عنوان II حقوق عمومی(22 USC 742.et Seq.) 107-206

۲۲. قطعنامه ۱۴۹۷ شورای امنیت، ۱ اوت ۲۰۰۳ پاراگراف ۷

۲۳. قطعنامه ۱۵۰۲ شورای امنیت، ۲۶ اوت ۲۰۰۳، مقدمه

۲۴. سایر متحدان غیرعضو ناتو عبارتند از استرالیا، ژاپن، آرژانتین، جمهوری کره، زلاندنو. تایوان نیز درنظر گرفته نمی‌شود.

۲۵. گزارش بازنگری بین‌المللی بی‌بی‌سی، ۲۸ اوت ۲۰۰۲

۲۶. مانند کنوانسیون وین ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک

۲۷. موافقتنامه‌های بین‌المللی درباره استقرار قشون که همچنین معروف به موافقتنامه‌های وضعیت قوا می‌باشد. آنها مقررات تفصیلی و شرایط حاکم بر رفتار قشون خارجی که در خارج مستقر هستند را تعیین می‌نمایند. پادشاهی متحده(انگلیس) چنین موافقتنامه‌ای با ایالات متحده دارد.

۲۸. دونالد رامسفلد، بیانیه درباره دیوان کیفری بین‌المللی، گزارش مختصر در مرکز مطبوعات خارجی، ۲۲ ژوئن ۲۰۰۲.

۲۹. مطلب مطبوعاتی از CARICOM (جامعه کارائیب) ۲۰۰۲۳/۹۵، ۴ ژوئیه ۱۹۹۸.

۳۰. واشنگتن پست، ۱۰ ژوئن ۲۰۰۳، ص A17.

۳۱. نگرانی‌های ابراز شده توسط لینکلن پی. بلومفیلد، جونیور، مدیرکل وزارت امور خارجه در امور سیاسی ـ نظامی، در ملاحظات جهت نمایندگان پارلمان برای اقدام جهانی، نیویورک، ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۳.

http://www.humanrightsfirst.ogr/international-justice/Art98-061403.pdf

۳۲. «کوفی آنان مصونیت جنایات جنگی را به شدت مورد انتقاد قرار داد»، اخبار بی‌بی‌سی، ۱۷ ژوئن ۲۰۰۴.

۳۳. در ماه مه ۲۰۰۳ معاهده به پارلمان ارائه شده، «معاهده استرداد بین حکومت بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی و حکومت ایالات متحده آمریکا» مه ۲۰۰۳. برای اطلاعات بیشتر، نگاه کنید به Statewatch Briefing، شماره ۱۷، «معاهده استرداد جدید انگلستان ـ ایالات متحده» Ben Hayes، ژوئیه ۲۰۰۳.

۳۴. نامه مورخ ۳۱ مارس ۲۰۰۳ از دیوید بلانکت به جان اشکرافت؛ نگاه کنید به دیوید هنک و راب ایوانس در گاردین، ۲ مارس ۲۰۰۴، ص ۱۰.

فصل چهارم
گرمایش جهانی: دورافکندن احتیاط

گرمایش جهانی: دور افکندن احتیاط

من مدیریت جورج را دوست دارم. شیوه‌ای که او مشکلات سیاسی مرا درک می‌کند، دوست دارم. آیا قول داد که به هفتاد نفر از نمایندگان پارلمان من زنگ بزند و بگوید می‌خواهد به گرمایش جهانی پایان بخشد، پروتکل کیوتو را امضاء کند و آمریکا را بازگرداند به اقتصادی زراعی؟ نه. آیا او تا حد امکان کمک کار بوده است؟ بله

تونی بلر، ۱۶ مارس ۲۰۰۴.[۱]

جمعه، ۹ ژانویه ۲۰۰۴، لندن ساعت ۸/۳۲ بامداد. رادیوی ۴ بی‌بی‌سی، برنامهٔ «امروز». «اینک اشتراک نظر علمی حاصل است که گرم شدن جهانی هوا به وضوح مرتبط با مصرف سوختهای فسیلی و جنگل‌زدایی می‌باشد، و این مسأله بزرگترین چالشهای قرن را در برابر حکومتها قرار می‌دهد». بزرگترین چالشها؟ بزرگتر از تروریسم بین‌المللی؟

«ما اثرات آن را در همین اواخر دیده‌ایم. گرم‌ترین دهساله از ۱۹۹۱ که به ثبت رسیده، بیست و یک هزار مرگ و میر زودرس در اروپا طی سال گذشته. آنچه ما نیاز داریم اقدامی جهانی برای مواجهه با مشکلی جهانی است». و «واقعاً» ما چه برگ اتهامی علیه جورج بوش داریم؟»

«آنچه ما از ایالات متحده می‌خواهیم، پیوستنش به ماست در توسل به اقدامی مؤثر برای مقابله با این تهدید بزرگ و همچنین بدست گرفتن نقش رهبری در جستجوی اقدامی جهانی»

«خوب، دولت بوش از پروتکل کیوتو خود را کنار کشید».

«این مشکلی است که نگرانی عمده ماست».

این گفته‌های یک سخنگوی صلح سبز یا دوستان کره زمین نیست، بلکه اظهارات سر دیوید کینگ، مشاور علمی ارشد حکومت بریتانیا است، البته قبل از مهارشدنش توسط شمارهٔ ۱۰ داونینگ استریت، با این توصیه که لازمست جبههٔ هماهنگ آنگلو ـ امریکن حفظ شود.[۲]

من مستقیماً در تلاش برای مذاکره جهت نخستین معاهدهٔ گرم شدن جهان در اوائل دهه ۱۹۹۰ مشارکت داشتم. بنابراین بسیار جالب است که آخر سر، سخنان یک کارمند ارشد انگلیسی را شنید که بدون ملاحظه به حکومت آمریکا طعنه و نیش زبانی را می‌زد که سزاوار آن بود. قریب سه سال است که بوش از پروتکل کیوتو خودش را کنار کشیده است، برای تمامی این مدت من هیچ انتقادی جدی از حکومت بوش را نشنیده‌ام. و یقیناً جای انتقاد وجود دارد. چرا این گونه است که ایالات متحده اقدامی قاطع را درخصوص گرمایش جهانی اتخاذ نمی‌کند؟ «من مخالف پروتکل کیوتو هستم. زیرا ۸۰ درصد جهان شامل مراکز پرجمعیت نظیر چین و هند را از قبول تعهد معاف کرده است و این زیان شدیدی را به اقتصاد آمریکا وارد می‌آورد». این نحوه‌ای بود که بوش موضوع را برای سناتورها: هلمز، هاگل، کریگ، و رابرتس در مارس ۲۰۰۱، دو ماه بعد از تصدی مقام ریاست جمهوری مطرح کرد. این نامهٔ خصوصی، ترک همکاری بین‌المللی آمریکا برای محدود کردن تصاعد گازهای گلخانه‌ای در جلوگیری از گرم شدن جهانی را علامت داد.

امضای سلفش بر پروتکل را نادیده گرفت، به تعهد انتخاباتی برای سامان دادن به دی اکسید کربن (مهمترین گاز گلخانه‌ای) به عنوان یک آلوده کننده مهم، پشت کرد، نشانه‌ای حاکی از بازگشت به مسیر عمل براساس انگیزهایی که صرفاً بنا به ملاحظات اقتصادِ داخلی هدایت می‌شود. همهٔ اینها بدون هشدار قبلی حتی به نزدیکترین متحدان ایالات متحده بود. برای بریتانیا که کمر به خدمت و تأمین منافع آمریکا در جهت کنوانسیون سازمان ملل متحد پیرامون تغییر آب و هوا ۱۹۹۲ و پروتکل کیوتو ۱۹۹۷ مرتبط به آن، بسته بود، تصمیم مذکور غافلگیرکننده بود.

هیچ قاعده‌ای در حقوق بین‌الملل نیست که دولتی را ملزم به عضویت در یک معاهده سازد. حاکمیت به معنای آن است که دولت آزاد است تصمیم بگیرد آیا می‌خواهد یا نمی‌خواهد پروتکل کیوتو یا سایر اسناد بین‌المللی را تصویب کند. و تصمیم به عدم تصویب ضرورتاً به معنای عدم تعهد نسبت به حقوق بین‌الملل نیست. ایالات متحده به کنوانسیون حقوق دریاها نپوسته است. ولی از دنبال کردن مسیری که خودش مقرراتش را وضع کند خودداری کرده است ـ آنچه سبب برانگیختن خشم می‌شود ـ که منجر به تظاهرات عظیم طی نخستین سفر بوش به اروپا در ژوئن ۲۰۰۱ شد ـ به خاطر شیوه‌ای است که آمریکا در پیش می‌گیرد. با این تصور که قادر است نتیجه یک دهه کوششهای بین‌المللی برای حل یک مشکل جدی را به دور افکند. مشکلاتی که حتی پرزیدنت بوش حل آن را تنها توسط همکاری چندجانبه میسر می‌دانست. این تصمیم گامی خودخواهانه بود که هدفش تغییر شکل مجدد نظم جهانی است، که شیوه زندگی آمریکایی را بالاتر از نحوهٔ زندگی خارجیان قرار دهد، بهروزی اقتصادی آمریکا بالاتر از منافع دیگران باشد و نشانی از این امتناع که نمی‌پذیرد توسط قواعد جدید بین‌المللی محدود شود. نحوه اداره و اجرای این تصمیم ادراکی را تبلیغ می‌کند که رهایی از آن

دشوار است، یعنی دولت آمریکانسبت به قواعد چندجانبه و جهانی تعهدی گزینشی و منطبق با منافعش دارد.

این امر مهمتر از همه، ناتوانی دولت آمریکا را منعکس می‌نماید از درک اینکه مسائل بین‌المللی با هم ارتباط و پیوند متقابل دارند. این تصمیم به معنای آن است که پروتکل کیوتو تنها زمانی به مرحله اجرا درمی‌آید که روسیه آن را تصویب کند، چون می‌بایست اکثریتی از آلوده‌کنندگان بزرگ صنعتی به پروتکل بپیوندند تا پروتکل قابلیت اجرایی بیابد. لذا این امر سبب تقویت مانور روسیه در سایر امور گردید مانند عضویت در سازمان تجارت جهانی که مدتها در پی آن بود و او را به کشورهای اروپایی طرفدار کیوتو نزدیک‌تر کرد. با متعهد شدن روسیه به تصویب کیوتو، در نوامبر ۲۰۰۴، پرزیدنت پوتین از این هدیه آمریکا کمال استفاده را کرد.

کناره‌گیری از رهبری جهانی محیط زیستی همچنین باید در چارچوب وسیع‌تر تاریخی‌اش نگریسته شود. تا سالهای دهه ۱۹۹۰ ایالات متحده طلایه‌دار تلاشهای بین‌المللی برای ارتقاء قواعد جهانی جهت حمایت از محیط زیست بود. هیچ کشوری جدی‌تر از او پذیرای تعهدات بین‌المللی محیط زیستی نبود، چه تغییری بوجود آمد؟

❊

مقررات مدرن حقوق بین‌الملل محیط زیست از تاریخچه‌ای کوتاه اما غنی برخوردار است. سابقه آن را می‌توان به اواخر قرن نوزدهم رساند. به مجادلهٔ مختصری بین ایالات متحده و بریتانیا. نخستین اختلاف محیط زیستی گزارش شده در جهان راجع به خزاسبهای دریایی که در آبهای اقیانوس آرام و دریای برینگ بین آلاسکا و روسیه بسر می‌بردند. جورج استلر در ۱۷۴۲ بعد از غرق کشتی‌اش به وجود اسبهای دریایی پی برد. قریب چهل سال دیگر گذشت تا اینکه زیستگاه اسبهای دریایی در جزایر پریبیلوف

(Pribilof) کشف شد. این جزایر به نام جراسیم پریبیلوف دریانورد روسی و کارمند شرکت روسی ـ آمریکایی خز نام‌گذاری گردید. این شرکت از قرن هجدهم سلطه مسکو بر آلاسکا را استوار ساخته بود تا هنگامی که سرزمین مذکور در ۱۸۶۷ به ایالات متحده فروخته شد. کشف زیستگاه اسبهای دریایی خزدار تجارت بین روسیه و چین را مجدداً رونق داد، که قبلاً به خاطر رقابت سخت از جانب بریتانیا و هلند دچار رکورد شده بود. چینی‌ها برای خز اسب دریایی ارزش زیادی قائل بودند و در واقع آنها بودند که راز دباغی، رنگ کردن و نگهداری خزها را کشف کرده بودند.[۳]

اسبهای دریایی در جزایر پریبیلوف متولد می‌شدند. آنها پس از پیمودن دریای برینگ به ایالات متحده می‌آمدند و در ماه مه هر سال ابتدا اسبهای نر از آلاسکا به جزایر مراجعت می‌کردند و در فاصله یک ماه بعد یا کمی بیشتر ماده‌ها آن راه را می‌پیمودند.[۴] این آمد و شد از گذشته‌های قبل از تاریخ انجام می‌شد. در دهه ۱۸۸۰ تغییری در این روند روی داد. در آن زمان حقوق بین‌الملل به کشورها اجازه اعمال حاکمیت بر سرزمین خشکی و پهنهٔ باریکی از دریا حداکثر تا سه میل دورتر از ساحل را می‌داد.[۵] حاکمیت یعنی کنترل کامل. و این شامل حق شکار اسبهای خزدار در اقیانوس آرام می‌شد. فعالیتی که ایالات متحده به منظور حفظ جمعیت اسبهای دریایی آن را کاملاً ممنوع ساخت. ولی ایالات متحده نتوانست قانون و مقرراتش بر صید ماهی یا شکار اسبهای خزدار را فراتر از آبهای سرزمینی‌اش تحمیل کند، یعنی در منطقه‌ای که به نام دریای آزاد شناخته می‌شد که خارج از قلمرو حاکمیت کشورهاست. تحت قواعد حقوق بین‌الملل که به گذشته‌های دور و قرون وسطی برمی‌گردد، دریانوردی در دریای آزاد برای همگان آزاد است.[۶] این اصل به دقت و ظرافت توسط دانشمند هلندی هوگو گروسیوس در ۱۶۰۹ تبیین شده بود، که در کتابش دریای آزاد (Mare Liberum)

استدلال کرد که دریای آزاد نمی‌تواند در تملک کشوری قرارگیرد و بنا به ماهیتش فارغ از حاکمیت کشورهاست. این فکر در ابتدا مورد مخالفت ملتهای دریانورد مانند بریتانیا قرار گرفت. چارلز اول پادشاه انگلیس خواست که گروسیوس برای این جسارتش که قدرت دریایی بریتانیا را محدود می‌کرد، مجازات شود. ولی تا قرن نوزدهم تئوریهای گروسیوس حمایت جهانی را بدست آورد. حامی بزرگ‌تر دیگری نسبت به آزادی دریاها بجز امپراتوری بریتانیا نبود. این قاعده حقوق بین‌المللی، شالوده‌ای را برای امپراتوری و تجارت فراهم آورد. یعنی قاعده‌ای جهانی شد که امکان تجارت و جهانی شدن مدرن را میسّر ساخت.

برای بریتانیایی‌ها، آزادی دریانوردی در دریاهای آزاد شامل حق برداشت از ثمرات دریا نیز بود. بخصوص اینکه به آنها امکان شکار اسبهای خزدار را می‌داد، هنگامی که مهاجرت سالانه‌شان را از آلاسکا به جزایر پریبیلوف در هر بهار آغاز می‌کردند. به محض اینکه اسبهای دریایی اقیانوس آرام، آبهای آمریکا را ترک می‌کردند توسط ناوگان صیادی انگلیس رهگیری می‌شدند که درکمین و انتظار صیدشان بودند. تعداد بسیار زیادی اسبهای خزدار صید و پوستشان کنده می‌شد. گزارش شده که بین ۱۸۶۸ و ۱۸۹۷ صید اسبهای دریایی در خشکی ۲,۴۴۰,۲۱۳ قطعه بود با بیش از ۶۵۰,۰۰۰ قطعه که در دریا صید می‌گردید. گرچه این رقم مسلماً کم برآورد شده است.(۷) بسیاری از این خزها به ایست اِند در لندن فرستاده می‌شد که در آنجا برای طبقه متوسط در حال ظهور به لباس تبدیل می‌گشت. این تجارت پرسودی بود: تخمین زده می‌شود که بین سالهای ۱۸۶۷ و ۱۹۰۲ صید اسبهای خزدار چیزی به ارزش صدها میلیون دلار (به بهای امروز) بوده باشد. این امر تأثیر زیانبار و نابودکننده‌ای بر جمعیت اسبان دریایی داشت. ایالات متحده نسبت به اقدامات بریتانیا اعتراض کرد. کوشید تا حکومت بریتانیا را ترغیب کند

که فعالیت کشتی‌های بریتانیایی را متوقف سازد ولی نتیجه‌ای حاصل نگردید. بنابراین ایالات متحده برای حفظ اسبان دریایی به اقدامات مستقیم‌تری روی آورد و چندین فروند کشتی انگلیسی را در دریای آزاد و فراتر از آبهای سرزمینی‌اش دستگیر کرد. بریتانیا اعتراض کرد که این امر دخالتی غیرقانونی در اصل آزادی دریاهاست.

دو دولت توافق کردند که مورد اختلاف را به داوری بین‌المللی ارجاع دهند، یکی از نخستین داوریهای از این نوع، که به ریاست پادشاه نروژ و عضویت شش داور برجسته دیگر برگزار شد. ایالات متحده مدعی حق مالکیت بر اسبان دریایی و همچنین حق حفاظت از آنها به نفع بشریت گردید. و در اثبات آن حق به موجب حقوق بین‌الملل، به پراکتیس دولتها، قوانین تاریخ طبیعی و منافع مشترک بشریت استناد و استدلال کرد.(۸)

ایالات متحده اظهار داشت که برای حفظ و نگهداری اسبان دریایی ذیحق است، همچنین بعنوان امینی «جهت نفع بشریت» صلاحیت دارد. قرائت استدلال ایالات متحده در پایان قرن نوزدهم، مخاصمات اخیر در خاورمیانهٔ نفت خیز را به یاد می‌آورد:

> قهوهٔ آمریکای مرکزی و عربستان ملک انحصاری این دو دولت نیست؛ چای چین، کائوچوی آمریکای جنوبی، ملک انحصاری کشورهایی که در آنجا رشد و نمو می‌کنند، نیست؛ آنها، بیش از میزان مورد نیاز ملتهایی که از تصرفشان بهره می‌برند، مِلکِ مشترک بشریت است؛ و اگر دولتهایی که حفاظت آنها را به عهده دارند، از وظیفه خود دست بردارند، در حفظ امانتی که به عهده دارند قصور ورزیده‌اند، و سایر دولتها حق دخالت و تأمین منافعشان را دارند.(۹)

دفاع بریتانیا کمتر غامض و پیچیده و ظاهراً برای اکثریت داوران قانع‌کننده به نظر می‌رسید. بریتانیا مدعی بود که دریای برینگ یک «دریای آزاد» است که در آن حق کلیهٔ ملل به ماهیگیری نمی‌تواند به خاطر عمل یکجانبهٔ ایالات متحده محدود شود. مگر

اینکه معاهده‌ای بین دو دولت طریق دیگری را مقرر بدارد. استدلال چنین بود که ما دارای «حق آمد و شد در دریای آزاد بدون اجازه یا مانع هستیم، و اینکه بنا به اراده و رضایت خود از ثمرات دریا برخوردار شویم». بریتانیا با تأکید بر منطق خودش به نحوی افراطی ادعا کرد که حق شکار اسبان خزدار را تا حد نابودی دارا می‌باشد.

در ۱۸۹۳ محکمه داوری حکمش را صادر کرد: با پنج رأی در برابر دو رأی به سود بریتانیا حکم کرد، آزادی صید در دریاهای آزاد بر حفظ و نگهداری اولویت دارد. ولی همه چیز به زیان اسبان دریایی، یا قواعد حقوق بین‌الملل محیط زیست نبود. بریتانیا و ایالات متحده توافق کرده بودند که اگر ایالات متحده پرونده را ببازد، محکمه داوری باید قواعد جدید بین‌المللی برای حفظ اسبان دریایی را اتخاذ کند. بنابراین محکمه داوری نخستین قواعد مدرن حقوق بین‌الملل محیط زیست را تدوین کرد که تنظیم می‌نمود چه موقع و کجا اسبان دریایی باید صید شوند. این نخستین دعوای محیط زیستی، تمایل و آرزوی آمریکا را به تفوق بخشیدن به حفظ محیط زیست در برابر منافع اقتصادی آشکار ساخت. همچنین این امر نشان از تمایل دو کشور داشت برای محدود ساختن آزادیهای سنتی قدرت حاکمه در برابر قواعد جدید حقوق بین‌الملل.

*

تمایل غریزی آمریکا برای حفاظت همچنین یک نگرانی دیرین داخلی بوده است. به حقوق بین‌الملل خیلی زود به عنوان عاملی جهت صدور ارزشهای آمریکا نگریسته شد. در ۱۸۴۸ کنگره آمریکا درهٔ یوسمایت (Yosemite) را به کالیفرنیا بخشید که به صورت یک پارک ایالتی نگهداری شود که نخستین پارک از این نوع در دنیا به حساب می‌آید. تا زمانی که پرزیدنت وودرو ویلسون پلیس پارک ملی (National Park Service) را در ۱۹۱۶ تشکیل دهد، در ایالات متحده بیست و یک پارک ملی تحت نظارت و اختیار

وزارت کشور ایجاد شده بود. این نظام در سالهای ۱۹۳۰ توسط پرزیدنت فرانکلین د. روزولت توسعه یافت که شخصاً به کوشش برای بین‌المللی کردن نظام مذکور معتقد بود. در ۱۹۴۰ ایالات متحده و هفده کشور دیگر آمریکای مرکزی و جنوبی کنوانسیون نیمکرهٔ غربی را بوجود آوردند. این کنوانسیون آنها را متعهد به تأسیس نظام پارک‌های ملی در سطح قاره می‌کرد و همچنین تعیین مناطق بیابانی که در آن اجرای طرحهای توسعه بازرگانی ممنوع باشد. در برخی از این مناطق «عبور وسایل حمل و نقل موتوری» نیز باید به کلی ممنوع می‌شد، شناختی اولیه از تأثیری که اتومبیل می‌تواند بر محیط زیست داشته باشد. امروز هنوز کنوانسیون ۱۹۴۰ معتبر است، گرچه از سوی دیگر قواعد بین‌المللی، مثلاً قواعد مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی تحت تهدید است.

سی سال پس از آن در اول ژانویه ۱۹۷۰، ریچارد نیکسون قانون سیاست ملی محیط زیست را امضاء کرد که در مجموعه قوانین آمریکا قرار گیرد. این نخستین نظام جامع حمایت از محیط زیست در دنیاست. قدر و ارزش کمک نیکسون در حمایت از محیط زیست آن‌چنان که باید شناخته نشده است، و نه این حقیقت که علاقه وی فراتر از مرزهای ملی می‌رفت. منشور ملل متحد هیچ قواعد محیط زیستی صریحی ندارد، و تا سال ۱۹۷۲ هیچ ارگان ملل متحد به مسائل محیط زیست اختصاص نیافته بود. این دولت نیکسون بود که به کوششها برای ایجاد برنامه محیط زیست در سازمان ملل متحد پیوست و از نخستین کنفرانس جهانی حمایت از محیط زیست منعقد در استکهلم در ۱۹۷۲ جانبداری کرد. در فعالیتهای تدارکاتی آن کنفرانس، نیکسون پیشنهاد تدوین یک سند جهانی جدید را کرد: برای کشورهای جهان مناسب است که در ۱۹۷۲ در مورد این اصل توافق کنند که برخی از مناطق دارای چنان ارزشهای منحصر جهانی است که باید آنها را به عنوان بخشی از میراث تمامی بشریت محسوب داشت، و برایشان ارزش

خاصی چون بخشی از یک تولیت میراث جهانی (World Heritage Trust) قائل گردید.[۱۰]

کنوانسیون میراث جهانی در ۱۹۷۲ اتخاذ گردید و ایالات متحده نخستین کشوری بود که آن را تصویب کرد که امروز بیش از هفتصد بنا و مکان فرهنگی و باستانی را در سراسر جهان تحت پوشش حمایت دارد. از باغهای کیو (Kew Gardens) در لندن گرفته تا جزایر گالاپاگوس در ۶۰۰ میلی غرب اکوادور. این معاهده شهر دوبرونیک در کرواسی، یکی دیگر از مکانهای میراث فرهنگی، را از بمباران در جریان جنگ بالکان در سالهای دهه ۱۹۹۰ نجات داد.

در سراسر سالهای دهه ۱۹۷۰ و دهه ۱۹۸۰ ایالات متحده به تلاشهای جهانی برای حمایت از محیط زیست سرعت بخشید، و به بسیاری از اسناد جدید حقوقی جهانی پیرامون حفظ انواع جانوران در معرض خطر، اقیانوسها و شیلات پیوست. سپس یک خطر جدید محیط زیستی ظاهر شد، که مستلزم پاسخی واقعاً جهانی و در سطح وسیع بود. لایهٔ اُزُن که در حد بالای اتمسفر واقع است. این لایه ما را از اشعهٔ ماوراء بنفش که موجب بروز سرطان است و نیز سایر پرتوهای مضر حفظ می‌کند. در ۱۹۷۹ دانشمندان مؤسسه بریتانیایی بررسی قطب جنوب سوراخی را در لایهٔ اُزُن کشف کردند. آنها پیش‌بینی کردند که افزایش اندازه سوراخ موجب زیانهای عظیمی خواهد شد مگر اینکه اقدامات فوری برای محدود ساختن تصاعدات مواد کاهندهٔ اُزُن بعمل آید. ایالات متحده رهبری کوششهای بین‌المللی برای بررسی مشکل را به عهده گرفت، و در ۱۹۸۵ بعد از پنج سال مذاکرات خسته کننده و دشوار که بیشتر به خاطر اروپائیهای شکاک به تعویق می‌افتاد، بیش از ۱۳۰ کشور کنوانسیونی جهانی برای حفاظت از لایهٔ اُزُن را پذیرفتند. این تنها سند جامعی بود که سازمانی را به منظور نظارت بین‌المللی بر سوراخ

اُزُن و تصاعدات مواد زیان‌آور ایجاد کرد و نیز برای هماهنگ کردن اقدامات قاطعتری که باید اتخاذ شود. هنوز مرکب معاهده خشک نشده بود که شواهد جدید علمی مبنی بر تهدید رو به رشد نسبت به لایهٔ اُزُن پیدا شد. طی مدت دو سال پروتکل مونترال دربارهٔ مواد کاهنده لایهٔ اُزن در ۱۹۸۷ اتخاذ گردید. این پروتکل تکالیف بی‌سابقه و شدیدی در مورد منع تولید و استفاده از بسیاری مواد را تحمیل می‌کرد که در سراسر جهانی استفاده زیادی دارد از مواد افشانده در داخل قوطی‌های اسپری گیسو و دئودورانت‌ها گرفته تا مواد شیمیایی سرماساز در یخچالها. این بار اعضای جامعهٔ اروپا بودند که از علم و تبعات اقتصادی و شیوه زندگی منتج از اقدامات بین‌المللی ناراضی باشند. ایالات متحده مشوق «نگرشی احتیاط‌آمیز» بود و اینکه علیرغم عدم اطمینان علمی در مواردی که تهدید واقعی و عواقب جدی و غیرقابل برگشت است، باید اقدام ضروری بعمل آید. این دیدگاه در زمان ریاست جمهوری رونالد ریگان نیز دنبال می‌شد.

پروتکل ۱۹۸۷ مونترال محدودیتهای واقعی و هزینه‌های واقعی را تحمیل می‌کرد. بزودی معلوم شد که کشورهای در حال رشد در وضع نامناسبی قرار خواهند گرفت به خاطر الزام به تحمل هزینه‌های اقتصادی اضافی ناشی از تعهدات بین‌المللی که مستلزم استفاده از تولیدات و تکنولوژیهای جدید است. در این باب همچنین موضوع عدالت و انصاف به میان آمد. چراکشورهای در حال رشد باید ناگزیر از تقبل محدودیتهایی شوند که کشورهای صنعتی در مرحلهٔ مشابه توسعهٔ خود با آن مواجه نبودند؟ واضح بود که تنها معدودی از دولتهای فقیر به پروتکل ملحق می‌شدند مگر اینکه معاهده انگیزه‌هایی برای پیوستشان را در برداشته باشد. چرا چین و هند باید به معاهده‌ای بپیوندند که داشتن یخچال را برای شهروندانشان مشکل‌تر خواهد ساخت؟ حفاظت از لایهٔ اُزُن همانندگرم شدن آب و هوا نیاز به تلاشی جهانی داشت. لازمهٔ آن قواعدی جهانی است

که هر دولتی بتواند امضاءکننده آن باشد. یک قوطی اسپری گیسو که دارای کلرو فلورو کربن (CFC) است، اگر توسط تعداد زیادی مصرف گردد برای لایهٔ اُزُن زیانبار خواهد بود صرفنظر از اینکه در نیویورک یا در نایروبی مصرف شود. بنابراین در ۱۹۹۰ اصلاحات نسبت به پروتکل مونترال در لندن مورد مذاکره قرار گرفت تا به کشورهای در حال رشد انگیزه الحاق داده شود. آمریکا در میانجیگری و تعدیل قواعد نقش عمده‌ای را ایفاد کرد تا چین و هند رضایت به امضای آن را بدهند. به آنها یک مهلت دهساله داده شد تا در نیل به اهداف و برنامه‌های زمان‌بندی شده، تولید و استفاده از مواد زیانبار را مرحله به مرحله کاهش دهند. پروتکل مونترال در حال حاضر تقریباً توسط همه کشورهای جهان‌تصویب شده است. تولید و استفاده از یک سری تولیداتی را که ابتدائاً تصور می‌شد بی‌خطر هستند اما حالا مضّر شناخته می‌شوند، به کلی منع می‌کنند. شواهد موجود حاکی است که سوراخ اوزون دارد بسته می‌شود و احتمالاً در طی زمان مشکل رفع خواهد شد. پروتکل مونترال را به کرات به عنوان سندی بین‌المللی و مؤثر ستوده‌اند: خلاقیت حقوقی آمریکا و فشار سیاسی‌اش کمک کرد به اینکه سند حقیقتاً بین‌المللی گردد.

*

پذیرش اصلاحات بر پروتکل مونترال همزمان شد با ظهور نخستین هشدارها در باب پیدایش شواهدی جدی راجع به خطر گرمایش جهانی و این خطر نیز مستلزم پاسخی جهانی بود، ولی عظمت این چالش چنان است که موضوعات ظریف و منفرد مرتبط با سوراخ لایهٔ اُزن را حقیر جلوه می‌داد.

در تابستان ۱۹۸۹، با دوستم جیمز کامرون (James Cameron) و دو آمریکایی حقوقدان در زمینهٔ محیط زیست، وندی دنیر (Wendy Dinner) و دورووود زالِک

(Durwood Zaelke) یک دفتر حقوقی منفعت عمومی برای مساعدت حقوقی رایگان به کشورهای در حال رشد در زمینهٔ محیط زیست و توسعه تشکیل دادیم. شیپ فورمن (Shep Forman)، جانِت موان (Janet Maughan) و کارِل ووسکوهلر (Karel Vosskuhler) از بنیاد فورد در نیویورک نخستین کمک بلاعوض را به ما دادند: ۲۰۰/۰۰۰ دلار طی دو سال به منظور ارائه کمک حقوقی رایگان در زمینهٔ گرمایش جهانی به گروهی مشتمل بر چهل کشور جزیره‌ای کوچک، عمدتاً از اقیانوس آرام و منطقه کارائیب. از دفتر کوچکمان در مدرسه قدیم هنر چلسی، جایی که زمانی استودیوی گراهام ساترلند هنرمند بود، ما با گروهی از کشورها کار کردیم که خودشان را نهایتاً در اتحاد کشورهای کوچک جزیره‌ای Alliance of Small Island (AOSIS) States متشکل ساختند. این اتحاد شامل برخی از فقیرترین و آسیب‌پذیرترین کشورهای دنیا است، ولی همچنین دارای تعدادی از قابل‌ترین و مؤثرترین مذاکره‌کنندگان بین‌المللی که من تاکنون شناخته‌ام، بخصوص باید از آنجلا کروپر Angela Cropper در کاری کوم (CARICOM)، سازمان منطقه‌ای کارائیب یاد کنم.

هر یک از این کشورها درقبال عواقب گرم شدن جهانی آسیب‌پذیر می‌باشند، بخصوص خطر بالا آمدن سطح دریا که می‌تواند سطح وسیعی از سرزمینهای ساحلی کم‌ارتفاع را فرا گیرد. برخی از کشورهای اتحاد مذکور عملاً ناپدید خواهند شد. چنانچه در نتیجه گرمایش جهانی سطح دریا بیش از یک دو تا متر بالا رود. مالدیو در اقیانوس هند، جزایر مارشال در اقیانوس آرام، و بسیاری از جزایر کارائیب که عضو AOSIS هستند. سایر کشورهای غیرعضو AOSIS مانند بنگلادش نیز بهمان نسبت مورد تهدید قرار دارند. در اوت ۱۹۹۰ زمانی که پانل بین الحکومتی سازمان ملل متحد در مورد تغییر آب و هوا (IPCC) نخستین گزارش خود را انتشار داد، برای تمامی این کشورها گرم شدن

جهانی مسأله‌ای فوری و واضح بود.

IPCC ارگانی مستقل و مرکب از دانشمندانِ سراسر جهان است. بزرگترین تأمین‌کنندهٔ مالی آن نیز ایالات متحده است. گزارش اولیه‌اش شواهد انکارناپذیری را ارائه داد که تمرکز اتمسفری گازهای گلخانه‌ای به ویژه دی اکسیدکربن، به نحوی نگران کننده از زمان عصر صنعت افزایش یافته و در تشدید مشخص گرمای آب و هوا مؤثر بوده است. گزارش پیش‌بینی کرد که افزایش بیشتر گازها احتمالاً سبب بالا رفتن حرارت جهانی شده و به نوبه بالا آمدن سطح آب دریاها را موجب می‌گردد. در صورت ادامه سناریوی قبلی (یعنی اگر هیچ اقدامی برای کاستن از میزان تصاعد گازهای گلخانه‌ای و دی‌اکسید کربن بعمل نیاید) برآورد می‌شود که گرمای جهانی به میزان ۰/۳ درجه سانتی‌گراد در هر ده سال طی قرن بیست و یکم افزایش یابد.[۱۱] این به معنای افزایش درجه حرارت از زمان قبل از عصر صنعتی شدن جهان تا سال ۲۰۲۵ بطور متوسط ۲ درجه سانتی‌گراد و قریب ۴ درجه تا سال ۲۱۰۰ خواهد بود. پانل بین الحکومتی تغییر آب و هوا پیش‌بینی افزایش میزان بارندگی، از میان رفتن یخ دریاها و پوشش برف و بالا آمدن سطح دریاها را به میزان ۲۰ سانتی‌متر تا سال ۲۰۳۰ و ۶۵ سانتی‌متر تا پایان قرن بیست و یکم کرد.[۱۲] اگرچه گزارش پانل مقدماتی و موقتی و بیشتر مبتنی بر تحلیل تئوریک بود؛ ولی اساسی را برای اقدامات مقدماتی بین‌المللی فراهم ساخت. این معضل هم اقتصادی و هم سیاسی بود: منبع اصلی گازهای گلخانه‌ای سوختهای فسیلی ـ نفت، زغال سنگ و گاز است. مسألهٔ گرم شدن جهانی در واقع مرتبط با فعالیتهای صنعتی روزمره، و بخصوص تولید الکتریسیته و حمل و نقل می‌باشد. اما عوامل دیگری نیز مؤثر در این امر است مانند جنگل‌زدایی، فعالیتهای کشاورزی و دامداری.

کمی بعد از انتشار نخستین گزارش پانل بین‌الحکومتی تغییر آب و هوا، یک کنفرانس

جهانی آب و هوا در سپتامبر ۱۹۹۰ در ژنو تشکیل شد. من به عنوان مشاور حقوقی هیئت نمایندگی سنت لوچیا، یکی از کشورهای جزیره‌ای شرکت کردم. من همکاری نزدیکی با تعدادی از مذاکره‌کنندگان بسیار توانا و قابل داشتم. رهبری گروه AOSIS را لینکلن مایرز، وزیر محیط زیست ترینیداد و توباگو به عهده داشت. کنفرانس آب و هوا سرآغازی بود برای مذاکرات بین‌المللی درباره گرم شدن جهانی که تا امروز ادامه دارد. در جلسات مذاکرات کنفرانس من به اهمیت اجماع در قانون‌گذاری بین‌المللی پی بردم و نیز میزان خسارت بسیاری که یک معترض بی‌منطق ممکن است وارد آورد. سرآغاز هر مذاکره در باب معضلی مانند گرم شدن جهانی حصول این ادراک است که چالش پاسخ جهانی لازم دارد: اگر جامعه بین‌المللی نتواند درخصوص ضرورت و ابزار چاره‌جویی چنین مشکلی گردهم آید، پس غیرمحتمل خواهد بود که بتواند به ارائه پاسخ مؤثر بین‌المللی دست یابد. در سپتامبر ۱۹۹۰ واضح بود که چنین اجماعی درخصوص تغییر آب و هوا وجود ندارد، آیا واقعاً مشکلی وجود داشت و اگر چنین بود درباره آن چه باید می‌کرد؟ تولیدکنندگان نفت اوپک و ایالات متحده آشکارا خواهان کنوانسیون دیگری نبودند. لازم نیست که شما خیلی علّامه باشید تا متوجه پیوند بینِ کشورهای تولیدکننده نفت و شرکتهای چندملیتی نفت بشوید. خیلی زود این ائتلاف غیررسمی متوجه شد که اقدام موثر درباره گرم شدن جهانی به معنی تقلیل تصاعدات دی اکسید کربن است، یعنی کارخانجات و اتومبیلها با کارآیی و کیفیت بهتر و آلودگی کمتر، و بهای بالاتر نفت، کاهش فروش نفت و حرکت به سوی منابع جایگزین تهیه سوخت و انرژی. تصمیم این کشورها برای مخالفت با قواعد مؤثر بین‌المللی درباره گرمایش جهانی ناشی از ملاحظات کوتاه‌مدت اقتصادی به بهای خطرات درازمدت بود.

دانشمندان در دومین کنفرانس جهانی آب و هوا دشواری کمتری در حصول به

اجماعی اصولی داشتند. آنها متذکر شدند «اگر افزایش تمرکز گازهای گلخانه‌ای کم نشود، تغییر آب و هوایی پیش‌بینی شده، فشارهایی را بر نظام طبیعی و اجتماعی وارد خواهد ساخت که در ۱۰,۰۰۰ سال گذشته بی‌نظیر بوده است.» پس از جلسه دانشمندان، اجلاس دو روزه وزیران برگزار شد. این جلسه مناقشه‌آمیز و اختلاف‌برانگیز بود در مقایسه با مورد اوزون، ورقها برگشته بود. اتحادیهٔ اروپا می‌خواست که میزان تصاعد گازهای گلخانه‌ای کشورهای صنعتی در سال ۲۰۰۰ بیش از آنچه در سال ۱۹۹۰ بود نشود. اعضای اتحاد کشورهای کوچک جزیره‌ای خواستار کاهش در میزان تصاعدات تا حدود ۶۰ درصد بودند. ایالات متحده و کشورهای اوپک مخالف هر گونه تعهدی از هر نوع درخصوص اهداف یا برنامه زمان‌بندی بودند. در یک لحظهٔ تعیین‌کننده، لینکلن مایرز سخنانی آتشین و پر از احساسات را بیان داشت و خواستار رعایت اصل احتیاط شد. «ما، جزایر کوچک، نمی‌خواهیم با ما همچون ضمیمه‌ای به یک وصیتنامه و یا تکمله‌ای ثانوی رفتار شود. من می‌خواهم کشوری داشته باشم که به آن بازگردم». این سخن پراحساس خیلی مهم و حیاتی بود و در ایجاد اجماع مؤثر افتاد. نتیجهٔ آن تدوین بیانیهٔ وزیران بود یعنی توصیه به اتخاذ اقداماتی محدود از سوی کشورهای توسعه‌یافته که مسئول ۷۵ درصد تصاعد گازهای گلخانه‌ای دنیا می‌باشند. با آنکه بیانیه از لحاظ حقوقی الزام‌آور نبود ولی از کشورهای صنعتی می‌خواست که اقدامات لازم را برای محدود کردن مؤثر تصاعدات گلخانه‌ای بعمل آورند. و چراغ سبزی بود برای انجام مذاکرات جهت تنظیم معاهده‌ای جهانی درخصوص تغییر آب و هوا که باید بعداً در ژوئن ۱۹۹۲ در اجلاس سران کره ارض در ریودوژانیرو تأیید می‌شد.

کجا باید این مذاکرات انجام می‌گرفت و چه کسی باید آنها را اداره می‌کرد. کشورهای صنعتی می‌خواستند که مذاکرات توسط برنامهٔ محیط زیست ملل متحد در نایروبی انجام

پذیرد. دلیل آن آشکارا ابراز نشد ولی واضح بود که چون تعداد کمی از کشورهای در حال رشد در آنجا مأموریت دیپلماتیک داشتند، لذا با توانایی کمتر و به نحو کم اثرتری می‌توانستند در مذاکرات شرکت‌کنند. کشورهای در حال رشد خواستند مذاکرات در مقر سازمان ملل متحد در نیویورک باشد، که کاملاً در آنجا حضور دارند، و این آنها را قادر می‌ساخت که بنحوی مؤثر و فعال شرکت کنند، ولی در عین حال به معنای آن است که شرکت‌کنندگان اغلب دیپلمات‌ها خواهند بود با آگاهی عمومی و کلی، بدون تجربه‌ای خاص در اصل موضوع، که یک کنوانسیون مربوط به تغییر آب و هوا باید به چارهٔ آن می‌پرداخت. سرانجام مصالحه با مسافرتهای نمایشی حاصل آمد. توافق شد که پنج دوره مذاکره هر یک به مدت دو هفته بین ژانویه ۱۹۹۱ و مه ۱۹۹۲ برگزار شود. ده هفته مذاکرات رسمی در واشنگتن، نیویورک، ژنو و نایروبی.

در فوریه ۱۹۹۱، پرزیدنت جورج اچ. بوش میزبان دور آغازین مذاکرات در مرکز بی‌روح کنفرانسها در چانتیلی، قریب ۴۰ میل خارج از واشنگتن بود. موقعیت مکانی کنفرانس، گروههای سازمانهای غیردولتی مورد انتظار را، دور نگاه می‌داشت. لازم است چیزی در باب چگونگی انجام مذاکره برای نیل به یک موافقتنامه بین‌المللی را بگویم. چون روند آن بخوبی درک نشده است. این امر مشابهتی با قانونگذاری در مجالس ملی مثلاً مجمع ملی فرانسه، پارلمان هند، مجالس پارلمانی بریتانیا، یا کنگره ایالات متحده ندارد. نخستین اصل حقوق بین‌الملل این است که همهٔ دولتها دارای حاکمیت و حداقل در تئوری مساوی می‌باشند. این بدان معنی است که در مذاکرات بین‌المللی هر کدام براساسی مساوی شرکت می‌کنند. اما واقعیت بسیار متفاوت است، چون نه قدرت دولتها و نه نقش آنها در چاره‌جویی برای گرمایش جهانی برابر است. در این مذاکرات بیش از ۱۵۰ دولت شرکت کردند. برخی مانند مالدیو هیئت کوچکِ یک یا دو نفره

داشتند. آقای مجید از اداره هواشناسی مالدیو تقریباً خودش به تنهایی همه کاره بود. سایر کشورها با هیئتهای بزرگی ـ پنجاه نفر یا بیشتر ـ شامل دانشمندانی از رشته‌های مختلف، اقتصاددان‌ها، حقوقدانها، دیپلماتها و غیره شرکت کرده بودند. تعداد خیلی مهم است زیرا مذاکرات به صورت مجزا و پراکنده صورت می‌گیرد و شکل متمرکزی ندارد یا اینکه در یک اتاق واحد انجام نمی‌شود. «جلسات رسمی» هم به صورت جلسات عمومی و هم در گروههای کار تخصصی، همزمان با جلسات موازی دیگر برگزار می‌شود. من به طور مکرر با آقای مجید بر می‌خوردم که بین جلسات دو گروه از مذاکرات در رفت و آمد بود. کار واقعی در «جلسات غیررسمی» انجام می‌گیرد که می‌تواند حتی در کریدور، در داخل یک اتاق، در سفارتخانه‌ها و مقر مأموریتها، یا در نوشگاهها و بارها، حتی در اتاق عضو یک هیئت نمایندگی در یک هتل صورت بگیرد. جلسات مذکور معمولاً بعد از وقت رسمی تشکیل می‌شود که ترجمهٔ همزمان به شش زبان رسمی سازمان ملل متحد وجود ندارد. همچنین جلسات «شبه رسمی غیررسمی» (quasi - formal informal) وجود دارد که به بررسی یک موضوع واحد یا پیش‌نویس یک مادهٔ معاهده می‌پردازد. من در جلسات متعدد گفتگوهای غیررسمی شرکت کردم که حول یک کلمه در طرح متن بحث می‌کردند که می‌توانست بدون وقفه سراسر شب را به خود اختصاص دهد. یک بار ما چندین ساعت درباره یک ویرگول بحث کردیم (به نخستین سطر ماده ۳(بند ۴) کنوانسیون ۱۹۹۲ برای نکتهٔ برخورنده‌اش نگاه کنید). حاصل این مذاکرات کمتر ربطی به منطق حقوقی یا به قدرت بحث عالمانه دارد، و بیشتر به میزان توانایی و طاقت بیدار ماندن در طول شب و بدون صرف شام مناسب بستگی پیدا می‌کند.

حکومتها مانند گذشته تنها شرکت‌کنندگان در این مذاکرات نیستند، الزامات مربوط

به مشروعیت و جوابگو بودن در قانون‌گذاری بین‌المللی ایجاب می‌کند که در هابروی همه از شریف و وضیع باز باشد. برای مذاکرات گرم شدن جهانی، صدها ناظر و شرکت‌کننده حضور داشتند که شرکتها (به ویژه نفت و صنایع اتومبیل) و سازمانهای غیردولتی مانند صلح سبز، دوستان زمین و همچنین بسیاری گروههای توسعه مانند کمک مسیحی، اوکسفام و غیره را نمایندگی می‌کردند. از کشورهای در حال رشد تعداد کمی سازمانهای غیردولتی حضور داشتند که بعضی از آنها بسیار فعال بودند. اشخاصی نیز به اعتبار شخصی خود شرکت می‌کردند مانند اوبری مایر (Aubrey Meyer) از ویلسدن شمال لندن، که در تمام جلسات حضور یافت و با تئوری‌اش در باب «واگرایی و همگرایی» کمک و مشارکت مهمی کرده است(پیشنهاد برقراری محدودیتی جهانی و سپس کاهش حق تصاعدات تا اینکه هر فردی در کره ارض صاحب حق تصاعد مساوی باشد».

اتاقهای مذاکرات بازاری برای عقاید و علایق است، با افرادی که درصدد ترغیب دیگران می‌باشند تا ثابت کنند که چرا نظرشان صحیح یا نادرست است. روند مذاکرات چندان منظم، مؤثر و یا قابل پیش‌بینی نیست. شخصیت افراد اهمیت زیادی بخود می‌گیرد، حتی اگر آنها نماینده منافع قدرتمند نباشند. چون هیچ کس انحصار افکار خوب را ندارد. سایر ملاحظات بی‌ارتباط و خارج از موضوع ـ اینکه اتفاقاً کنار چه کسی نشسته باشید، در چه محلی جلسه برگزار شود، تهاجم عراق به کویت ـ می‌تواند بر جانبداری و نتیجه کار تأثیر بگذارد. در مذاکرات به همان اندازه شخصیت فرد مهم است که ماهیت بحث. خلاصه اینکه جریان و روند تدوین معاهدات بین‌المللی رابطه‌ای اندک دارد با آنچه در کتابهای درسی از آن توصیف می‌شود. بهرحال، در پایان روندی که می‌تواند سالها نیز بطول انجامد، بالاخره یک معاهده پا به عرصه وجود می‌گذارد.

مقصود وقتی حاصل می‌گردد که قبلاً بر مشکلات بزرگ و موانع غیرمنتظره غلبه شود. پیش‌بینی آنها که می‌خواستند نخستین اجلاس مذاکرات آب و هوا حقیقاً به موضوع گرمایش بپردازد، به یأس انجامید. همیشه مسائل مربوط به آئین کار را باید قبل از پرداختن موضوعات اصلی رفع و رجوع کرد. در مذاکرات گرمایش جهانی در تصمیمی اولیه قرار شد که تدارک امور بین دو گروه کار تقسیم گردد. اولین مشکلِ فوری انتخاب رئیس برای هر یک از دو گروه بود. بعد از دو هفته بحثهای مفصل چهار کاندیدا ظاهر شدند: یکی مکزیکی، دیگری ژاپنی، سومی کانادایی و چهارمی رئیس هیئت نمایندگی وانواتو (Vanuatu) یک کشور جزیره‌ای در اقیانوس آرام که سفیرش، رابرت فان لیه روپ (Robert van Lierop) اکنون رئیس AOSIS است. این چهار داوطلب مقام باید به دو نفر تقلیل می‌یافت، اما در چارچوب مذاکرات سازمان ملل متحد شما نیاز به یک رئیس از کشورهای در حال رشد و یک رئیس از کشورهای توسعه یافته دارید. ترکیب ژاپن / وانواتو قابل قبول نبود چون هر دو متعلق به گروه آسیا بودند(سازمان ملل متحد پنج گروه جغرافیایی از کشورها دارد و در اختصاص مقامهای مذاکرات بین‌المللی لازمست که تعادل نمایندگی میان مناطق حفظ شود). امکان دیگر ترکیب مکزیک / کانادا بود که برای اکثر هیئتها غیرقابل قبول بود. چون هر دو کشور در آن زمان مشغول مذاکره با آمریکا بودند برای تنظیم و تهیه موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی ـ با توجه به خصومت معلوم ایالات متحده علیه کنوانسیون ـ غالب هیئتها بر این نظر بودند که انتصاب این دو به ریاست، به ایالات متحده اهرم فشار قابل ملاحظه‌ای را در مورد مذاکرات می‌دهد. مصالحه بدین ترتیب حاصل شد که در هر گروه کار دو نفر ریاست مشترک را داشته باشند: ژاپن و مکزیک ریاست گروه کار اول را به عهده خواهند داشت که عمدتاً وظیفه‌اش معطوف به موضوعات اساسی اهداف و جدول زمانی بود و کانادا و

وانواتو ریاست گروه کار دوم که با موضوعات سازمانی و مالی سروکار داشت.(۱۳) مسائل آئین کار، ساختار و تعیین ریاست تمامِ دو هفته نخست مذاکرات را به خود اختصاص داد، و نهایتاً نیز تا نیمه دومین اجلاس که در ژوئن ۱۹۹۱ در ژنو برگزار شد بطول انجامید. سه هفته از ده هفته اختصاص یافته برای مذاکرات رسمی، صرف مسائل آئین کار شد، و فقط هفت هفته برای انجام مذاکرات اصلی باقی ماند.

در سپتامبر ۱۹۹۱ وقتی دور سوم مذاکرات در نایروبی افتتاح شد، چشم‌انداز این کنوانسیون مهم، تیره و تار بود، حداقل از دیدگاه من و از نظر دولتهای کوچک جزیره‌ای. علاوه بر AOSIS و اتحادیهٔ اروپا از یک طرف و ایالات متحده و اوپک از طرف دیگر، تعدادی از گروههای مهم دیگر نیز ظاهر شده بودند. با اضمحلال کم و بیشِ بلوک شوروی تا آن زمان، حمایت این کشورها از سوی هر دو گروه مورد تقاضا بود. کشورهای بزرگ در حال رشد مانند چین و هند خواستار اقدام از سوی جهان صنعتی بودند، و نمی‌خواستند که توسعه اقتصادیشان به خاطر معاهده جدیدی با مانع روبرو شود. برزیل و سایر کشورهای حوزهٔ آمازون می‌خواستند اطمینان یابند که توجه عمدهٔ معطوف به تصاعد گازهای گلخانه‌ای به اتمسفر باشد، و در برابر استدلالاتی که جنگلها ـ جذب کننده دی اکسید کربن از اتمسفر ـ نیز باید بخشی از معامله باشند، مقاومت می‌کردند. و یک گروه افریقایی پر سر و صدای شاکی وجود داشت، به رهبری نماینده فعال و مؤثر موریتانی، سفیر اولد الغوث (Ould El Ghaouth) که بخصوص نگران تبعات تغییر آب و هوا بر بیابانی شدن، تجاوز و گسترش صحراها به اراضی کشاورزی و قصبات و شهرها بودند. با توسعهٔ تدریجی مذاکرات، به نظر می‌رسید که زمینه‌ای از فعالیت بشری نیست که مورد بحث قرار نگرفته باشد. مصرف بی‌رویه بنزین از سوی آمریکائیها، مزارع برنج ویتنام، حریق جنگلهای آمازون، خلاصه هر چیزی مورد توجه و در معرض دید از لحاظ

گرمایش جهانی قرار می‌گرفت.

صرفنظر از این موضوعات وهم‌آور اقتصادی و شیوهٔ زندگی، عوامل پیچیدهٔ سیاسی، حقوقی و فرهنگی نیز باید در نظر گرفته می‌شد. مثلاً کشورهای کوچک جزیره‌ای تقاضا داشتند که «اصل احتیاط» در کنوانسیون گنجانیده شود: تعهدی برای اقدام حتی در صورتی که هنوز یقین علمی حاصل نشده است. آنها موفق به ترغیب کشورهای در حال رشد (موسوم به گروه ۷۷) بعلاوه چین (با جمعیت ۱/۳ میلیارد) و ناورو Nauru (جمعیت ۱۲/۸۰۹) شدند که به حمایت از آنها برخیزند. اصل مذکور مستلزم آنست که به منظور اجتناب از زیانهای جدی و غیرقابل برگشت، اقدام بازدارنده‌ای به عمل آید. اگرچه این موضوع در پروتکل مونترال گنجانده شده است بریتانیا و ایالات متحده قویاً اعتراض نسبت به هر چیزی در کنوانسیون داشتند که از آن به «اصل» تعبیر شود. «اگر قرار باشد از شما تبعیت کرده و احتیاط بکار بریم قادر نخواهیم بود که صبح از خواب بلند شده و کاری انجام دهیم»، این را ج. آر. اسپر ادلی فقید (J. R. Spradley) به شکوه به من گفت، یکی از مذاکره‌کنندگان خوش سر و وضع اما کمتر مؤثر آمریکایی که بیشتر به خاطر کلاهش معروفیت داشت. مخالفت نسبت به اصول، ارتباطی با کنوانسیون درباره گرمایش جهان نداشت. این یک نگرانی وسیع درباره ماهیت قواعد بین‌المللی را منعکس می‌ساخت، بخصوص درباره خصیصه مبهم و بدون آغاز و انجام آن. هدف در سنت آنگلو ـ امریکن تعیین تکالیف بنحو روشن و دقیق است. ما دوست داریم که قواعدمان دقیق و استوار باشد، بطوری که نتواند مورد تفسیر برای تعهدات مشکل‌زای بیشتر، یا حداقل تکالیفی قرار گیرد که به شدت متفاوت از آنی باشد که طراحانش در نظر داشته بودند.

به نظر می‌رسد که این نگرانی ناشی از ترسی ـ در درون کامن لاو، جامعهٔ حقوقی

آنگلو ـ ساکسون ـ بود از قضات زیاده‌طلبی که ممکن است آمادهٔ آن باشند که یک اصل عمومی مربوط به احتیاط را تبدیل به تکلیف مشخصی کنند که بطور مثال به تعطیل یک کارخانه منتهی شود. از رؤیاهای ترسناک وکلای دعاوی انگلیسی تصمیم دیوانعالی هند است که دستور تعطیل شدن صدها دبّاغخانهٔ آلوده‌کننده را صادر کرد، بخاطر اینکه آنها ناقض عبارت کلی و مبهم «حق زندگی» مندرج در قانون اساسی بودند.(۱۴) «ما می‌خواهیم مانع از آن شویم که یک توافق عادلانه در باب احتیاط کاری تبدیل به ممنوعیتی شود درخصوص تأسیس مراکز خرید خارج شهر و مصرف بی‌رویه بنزین» این جمله را ج. آر. اسپرادلی اغلب و با صدای بلند اعلام می‌کرد. استفاده از واژه «اصل» در کنوانسیون تغییر آب و هوا برای ایالات متحده غیرقابل قبول بود، و به نظر می‌رسید که حتی با وجود خوشرویی اسپرادلی، تعداد حامیان ایالات متحده اندک باشند. هر چه بیشتر ایالات متحده بر این قضیه پافشاری می‌کرد، مخالفت اپوزیسیون بخصوص از سوی کشورهای در حال رشد سخت‌تر می‌شد. در درون گروه ۷۷ امتناع به کرات ابراز می‌شد. «اگر آمریکائیها آن را نمی‌خواهند، ما باید آن را داشته باشیم». در جریان اوج مباحثات در اواخر دوره پنجم و نهایی مذاکرات در نیویورک مصالحه‌ای بدست آمد. سو بینیاز (Sue Biniaz) (حقوقدانی قابل و غالباً توفنده از وزارت خارجه ایالات متحده، که ظاهراً با هر نکته‌ای که من می‌گفتم مخالف بود. ولی من روابط دوستانه‌ای را با او حفظ کرده بودم) پیشنهادِ شیوه‌ای فاخر را برای حل مشکل داد. هیچگونه اشاره‌ای به «اصل احتیاط» در کنوانسیون نخواهد بود. در عوض اشاره به «نگرش» محتاطانه در ماده‌ای از معاهده خواهد شد که عنوانش «اصول» خواهد بود. کلمات «احتیاط» و «اصل» از هم جدا شدند. و برای اجتناب از تردید آنگونه که سو مطرح کرد، یک پاورقی به ابتدای کنوانسیون افزوده می‌شود که تصریح می‌کند «عناوین مواد صرفاً به خاطر کمک به

خواننده درج شده‌اند». این راه حل وقت بیش از چهل مذاکره‌کننده را به مدت چندین ساعت مصروف بحث و بررسی شدید کرد. گرچه احتمال نمی‌رود که این نکته بهر صورت در بهروزی آیندهٔ کره ارض تأثیر بگذارد، ولی در آن زمان مهم بنظر می‌رسید.

این نحوه‌ای است که مذاکره در باب اسناد بین‌المللی صورت گیرد، توجهی خسته‌کننده نسبت به جزئیات، مصالحه، و جستجوی توافق و این امر تا حدی ارتباط به اعتماد میان هیئتها و افراد دارد. در ماه مه ۱۹۹۲ طی آخرین دور مذاکرات هنوز حصول اجماع میسر نبود. در این خصوص تردید وجود داشت که آیا کنوانسیون برای امضاء در اجلاس سران زمین دقیقاً شش هفتهٔ بعد در ریو، که همه سران کشورها حضور می‌یافتند آماده خواهد بود. یک جلسه اضافی مذاکره باید برای اواخر ماه مه در نیویورک برنامه‌ریزی می‌شد. در این زمان به وضوح یکی از موانع اصلی، عدم تمایل ایالات متحده و کشورهای صادرکننده نفت نسبت به کنوانسیونی بود که هدفهای خاصی را منظور و جدولی زمانی را برای تقلیل یا ثابت نگهداشتن تصاعد گازهای گلخانه‌ای با ارجاع به تاریخ معینی مقرر می‌داشت. پرزیدنت بوش می‌خواست به ریو برود، ولی معاهده‌ای را امضاء نمی‌کرد که اقتصاد آمریکا را تضعیف کند. جامعه اروپا خواستار تعهد الزام‌آور حقوقی برای تثبیت تصاعدات بود و این وظیفه به بریتانیا واگذار شد تا نقش واسطه‌گری معمول خود را برای تأمین معاملهٔ نهاییِ حفظ آمریکا در هیئت اجرایی ایفا کند.

یکی از بازیگران اصلی مایکل هوارد وزیر محیط زیست وقت بریتانیا بود که اینک رهبر اپوزیسیون* از حزب محافظه کار است. او سالها وکیل دادگستری بود و شیوهٔ

* وی در سال ۲۰۰۶ از رهبری حزب کناره گرفت. ـ م

خاصی را در کاربرد کلمات داشت، ولی نسبت به اصل موضوع دلبستگی زیادی نشان نمی‌داد. در آوریل ۱۹۹۲ وی به واشنگتن رفت تا عبارات مناسبی پیدا کند که هم به اندازه کافی مبهم در پذیرش تمامی علائق متفاوت باشد و هم به آمریکا امکان امضای آن را بدهد. متنی که ارائه شد شاهکاری بود در رفع اعتراضات آمریکا. ولی متن مذکور تعهدی برای اقدامات واقعی جهت چاره‌جویی تغییر آب و هوا را تأمین نمی‌کرد. در نهایت ترفند موردنظر، جدا کردن کلمات ذیربط در دو پاراگراف ناپیوسته بود: یک پاراگراف کشورهای صنعتی را متعهد به محدود کردن تصاعدات گازهای گلخانه‌ای با در نظر گرفتن ضرورت بازگشت به میزان سطوح اولیه تصاعدات دی اکسید کربن، «تا پایان دههٔ حاضر» می‌کرد؛ پاراگراف بعدی هدف را بازگشت به «سطوح ۱۹۹۰» تصاعدا دی اکسید کربن می‌دانست. ولی بدون پیوند و ارجاع مستقیمی بین دو پاراگراف، بطوری که هر پاراگراف قائم به خود بود. پرزیدنت بوش با این آگاهی که وارد تعهد الزام‌آور حقوقی برای تثبیت گازهای گلخانه‌ای در سطح ۱۹۹۰ تا سال ۲۰۰۰ نخواهد شد، می‌توانست معاهده را امضاء کند چون این دو تاریخ جدای از هم بودند.

ولی حتی این عبارت هم مشکلاتی را سبب شد. از نظر اوپک تعهد مذکور زیاده از حد و برای کشورهای AOSIS کافی نبود. ماده ۲ مقرر می‌داشت که هدف غایی کنوانسیون نیل به تثبیت غلظت گاز گلخانه‌ای در اتمسفر در سطحی است که از خطر مداخله با سیستم آب و هوا جلوگیری کند. اوپک با زبان این عبارت مخالفت کرد، زیرا بدان معنی بود که کنوانسیون روندی را برقرار و مجری خواهد کرد که به نحوی اجتناب‌ناپذیر منجر به محدودیت در تولید و استفاده از نفت و سایر سوختهای فسیلی تولیدکنندهٔ دی اکسید کربن خواهد شد. کشورهای اوپک مخالفت خود را ابراز داشتند. این هرگز برای من روشن نشده است که آیا ممکن است ایالات متحده بطور محرمانه

امیدوار به توفیق آنها بوده باشد. در آخرین روز مذاکرات، اواخر شب، رئیس فرانسوی جلسهٔ مذاکرات ژان ریپر (Jean Ripert) دیپلماتی پدر مآب، با نمایندهٔ گروهی از دولتها، معروف به «دوستان رئیس» دیدار کرد. صبح روز بعد آماده شد تا به جلسه عمومی متن مورد مصالحه را تقدیم کند. این متن یا باید پذیرفته و یا رد می‌شد. برای مذاکره یا بحث بیشتر مفتوح نبود. ساعت را متوقف کردند یک ساعت وقت داشتیم که طرح را مرور و بررسی کنیم.

وقتی به جلسه بازگشتیم، عربستان سعودی، ایران، نیجریه و سایر کشورهای اوپک مخالفت کردند. آنها اصرار ورزیدند که قبول متن به نحوی که هست به آینده اقتصادی آنان آسیب خواهد زد. رئیس پرسید آیا هیچ اعتراضی رسمی نسبت به قبول طرح هست؟ وی به اطراف سالن بزرگ کنفرانس در مقر سازمان ملل متحد در نیویورک که مملو از هیئتهای نمایندگی رسمی و ناظران صنایع و سازمانهای غیردولتی بود، نگریست. کشورهای اوپک با هیجان پلاک اسم کشورشان تکان می‌دادند تا توجه‌های ریپر را جلب کنند. او به آنها نگاه نکرد، اگرچه همه به آنها چشم دوخته بودند. وی سپس گفت: چون رئیس مخالفی را نمی‌بیند لذا اعلام می‌دارد که متن کنوانسیون مورد تأیید قرار گرفته است که با کف زدن شدید حاضران و احساس راحتی جلسه پایان یافت. در قانونگذاری بین‌المللی این اجماع می‌باشد. نه چیزی همانند اتفاق آراء. قطار حقوق بین‌الملل درخصوص مدیریت گرم شدن جهانی کاملاً روی ریل قرار گرفت و براه افتاد.

*

البته این کنوانسیون پایه، خیلی کمتر از حد انتظار می‌توانست انجام اقدامات خاص برای پاسخ به تهدید گرم شدن جهانی را موجب گردد که پانل تغییر آب و هوا تا آن زمان در دومین گزارشش، منتشره در فوریه ۱۹۹۲ تأیید کرده بود.[۱۵] ولی کنوانسیون بهرحال مهم بود. ترتیبات و نهادهایی را برای توسعه قواعد بوجود آورد و چالش معترضان و

شکاکان نسبت به علم یا تهدید گرم شدن جهانی را دشوارتر ساخت. کنوانسیون مورد حمایت وسیعی قرار گرفت و طی چند سال بعد از پذیرش وارد مرحله اجرا شد. اکنون ۱۸۹ عضو دارد، ظاهراً تمامی کشورهای دنیا منجمله اتحادیهٔ اروپا. ایالات متحده از نخستین‌ها بود که آن را تصویب کرد و حمایت وی نیز ضامن توفیق آن است.

در همین حال بحثهای علمی درخصوص گرمایش جهانی به نکاتی قانع‌کننده‌تر از همیشه رسید و مذاکرات تقریباً بلافاصله آغاز شد تا تعهدات دقیق‌تری را اتخاذ کند. در ۱۹۹۷ بعد از سه سال مذاکره، افزودن پروتکلی به کنوانسیون در کیوتوی ژاپن مورد تأیید قرار گرفت.[۱۶] که «یکی از پیچیده‌ترین مذاکرات چندجانبه در عصر مدرن بود».[۱۷] دامنهٔ پروتکل کیوتو فراتر از کنوانسیون ۱۹۹۲ است. هرگز بنحوی جدی پیشنهاد نشد که کشورهای در حال رشد باید تعهدی خاص نسبت به محدود کردن تصاعدات گازهای گلخانه‌ای داشته باشند. زیرا مسئولیت اولیه برای گرمایش جهان متوجه کشورهای صنعتی است. اگر از زمان انقلاب صنعتی در ۱۷۸۰ تمام تصاعدات گازهای گلخانه‌ای ناشی از اعمال انسان را در نظر بگیرید، کشورهای صنعتی مسئول بیش از ۸۵ درصد مجموع آن می‌باشند.[۱۸] امروز تصاعدات سالانه کشورهای توسعه یافته و در حال رشد تقریباً مساوی است، و در طی زمان تصاعدات کشورهای در حال رشد تا حد زیادی بیش از کشورهای توسعه‌یافته خواهد شد. بهرحال هر شخص فهمیده‌ای درک می‌کند که برای کشورهایی که طی دویست سال گذشته به سبب نبود کنترلهای محیط زیستی به بیشترین حد ممکن منتفع شده‌اند، خیلی عادلانه و مؤثر خواهد بود، چنانچه بار اقدامات فوری برای چاره‌جویی گرمایش جهانی را تحمل نمایند.

نهایتاً کنوانسیون و پروتکل وقتی موفق خواهند بود که بتوانند کمکی در جهت طی مسیر توسعهٔ اقتصادی در کشورهای در حال رشد باشند؛ تا آنها را نیز قادر به گزینش

ترتیبات و تدابیری سازد که کمتر آلوده‌کننده و کربن‌زا باشند. در این مرحله، پروتکل تمرکزش را معطوف بدان کرد تا سی و نه کشور صنعتی را وادار به کاستن از تصاعدات گازهای اصلی گلخانه‌ای نماید و اینکه در ۲۰۱۲ سطح آن را به سال ۱۹۹۰ یعنی نقطهٔ آغاز برساند. پیشنهاد ژاپن کاهش ۲/۵ درصد بود و اتحادیهٔ اروپا ۱۵ درصد کاهش را می‌خواست. در ۱۹۹۷ ژاپن، ایالات متحده و اتحادیهٔ اروپا(شامل بریتانیا) به ترتیب کاهشهای ۶ درصد، ۷ درصد و ۸ درصد را پذیرفتند. سایر کشورها مانند روسیه، زلاندنو و اوکراین بر سر ثابت نگاه داشتن تصاعدات خود موافقت کردند و برای معدودی از کشورها منجمله استرالیا و نروژ افزایش تصاعد اجازه داده شد. بطور کلی کاهش‌ها به میزان ۵ درصد سطح تصاعدات ۱۹۹۰ می‌رسید. این ممکن است خیلی قابل توجه و مهم نباشد ولی چون تصاعدات در ایالات متحده سالانه از ۱۹۹۰ به بعد قریب ۱۲ درصد رشد کرده است، نیل به هدفها عملاً دشوار است.(۱۹) حکومت بلر قویاً از پروتکل پشتیبانی کرد. در فوریه ۲۰۰۳ تونی بلر هدف کاهش تصاعدات دی اکسید کربن را تا میزان ۶۰ درصد سطح ۱۹۹۰ برای سال ۲۰۵۰ اعلام کرد. این خیلی فراتر از هدفهای کیوتو می‌باشد و اکنون قوه مقننه بر آن است که (از طریق مقررات EU) به تعهدات کیوتو جامهٔ عمل بپوشاند. تمایل و توانایی بریتانیا برای اجرای تعهد مذکور، همانند آنچه در مورد دیوان بین‌المللی کیفری انجام یافت، می‌تواند شدت وحدّت مخالفت آمریکا نسبت به کیوتو را تضعیف نماید، با آنکه اظهارات ماههای اخیر بلر خیلی با اقدامات شدید برای نیل به هدف موردنظر هماهنگ نیست.

پروتکل مذکور سند پیچیده‌ای با تبعات اقتصادی مشخص می‌باشد. پروتکل تا حدود زیادی با ابتکار ایالات متحده، شامل سه «مکانیسم انعطاف‌پذیر» بر پایه نگرشهای متکی به بازار آزاد برای کمک به کشورها جهت تسهیل حصول به اهداف

تصاعداتشان می‌باشد ـ ایالات متحده استدلال کرد که بدون این مکانیسم‌ها در وضعیتی نخواهد بود که بتواند به پروتکل ملحق گردد، و بقیه دنیا آن ادعا را ظاهراً پذیرفت و نگرانیهای آمریکا در نظر گرفت. کشورهای صنعتی عضو پروتکل می‌توانند «بطور مشترک» تعهداتشان را انجام دهند. یک نظام دادوستد تصاعدها ایجاد شده که به کشورها اجازهٔ تجارت در مورد تصاعدات گازهای گلخانه‌ای را می‌دهد(فرضاً شرکتی در یک کشور که در نیل به هدف کاهش تصاعداتش توفیق بیش از حد معینه داشته می‌تواند میزان کاهش اضافی را به یک شرکت در کشوری دیگر بفروشد). انگلستان یکبار دیگر دلال معامله بین ایالات متحده و اتحادیهٔ اروپا شد ـ که در این زمان از طریق معاون نخست‌وزیر جان پرسکوت (John Prescott) برای قبولاندن عبارت مناسبی درخصوص «پروانهٔ آلودگی» کوشید علیرغم مخالفتهای بسیاری که در باب غیراخلاقی بودن فروش آن ابزار می‌شد. نهایتاً پروتکل کیوتو یک مکانیسم «توسعهٔ پاک» را بوجود آورد که امکان ادعای اعتبار را به کشورهای صنعتی نسبت به اهداف تصاعداتشان می‌دهد، چنانچه یکی از شرکتها در پروژه‌های کاهش تصاعدات در یک کشور در حال رشد سرمایه‌گذاری نماید.

پروتکل همچنین دارای شرایط پیچیده‌ای است که در صورت لازم الاجرا شدن باید تحقق یابد. این به منظور تضمین قبول تعهدات پروتکل توسط قدرتهای عمده صنعتی است و اینکه از لحاظ اقتصادی به سبب عدم شرکت سایرین، در شرایط نامطلوبی قرار نخواهند گرفت. و مضافاً بازتابی است از شناخت این ایده در حقوق بین‌الملل که دولتها در بازاری شدیداً جهانی شده با یکدیگر رقابت می‌کنند. تحقق این دو شرط لازمهٔ اجرایی شدن پروتکل می‌باشد؛ پروتکل باید حداقل از سوی پنجاه و پنج کشور عضو کنوانسیون تغییر آب و هوا تصویب شود، و تصویب‌کنندگان باید آنهایی باشند که دست

کم ۵۵ درصد همه تصاعدات گازهای گلخانه‌ای کشورهای صنعتی را تولید می‌کنند. این شرط عملاً به معنای آن است که ضرورتاً دو تا از سه متصاعدکننده بزرگ، ایالات متحده (۳۶٪)، اتحادیهٔ اروپا(۲۴/۲٪) و روسیه (۱۷/۴) باید به پروتکل بپیوندند قبل از اینکه پروتکل از لحاظ حقوقی الزام‌آور شود.

با اتخاذ پروتکل تقریباً انکار تهدید واقعی ناشی از گرم شدن جهانی نسبت به محیط زیست غیرممکن می‌شود و نیز عواقب کوتاه‌مدت اقتصادیِ اقدامات لازم برای چاره‌جویی تغییر آب و هوا، بخصوص برای اقتصاهایی که کربن‌زایی زیادتری دارند که ایالات متحده در رأس آن می‌باشد. بالاخره متن نهایی به توازنی دست یافت. با آنکه از گرمایش جهانی جلوگیری نخواهد کرد. ولی تعهدی واقعی را برای مبادرت به عمل و تأمین اساس لازم جهت اقدامات مهمتری را فراهم می‌کند که نهایتاً کشورهای در حال رشد را نیز متعهد سازد. در بامداد ۱۱ دسامبر ۱۹۹۷، پروتکل مورد تأیید همگان واقع شد و توسط بلوکهای صنعتی عمده و اکثر کشورهای جهان در حال رشد مورد استقبال قرار گرفت.

بیل کلینتون پروتکل را «توافقی تاریخی، قابل تحسین و اقدامی بی‌سابقه برای مقابله با گرم شدن جهانی» دانست.[۲۰] که از «لحاظ محیط زیستی مؤثر و از نظر اقتصادی صحیح» است و اینکه نشانهٔ «تعهد ایالات متحده برای استفاده از ابزارهای بازار آزاد جهت مواجهه با این مشکل دشوار» می‌باشد. اما واضح بود که او با مخالفت قابل توجهی روبرو خواهد شد. دیک چنی وزیر دفاع سابق در نامه‌ای به کلینتون و سایر اعضای کمیتهٔ حفظ حاکمیت و امنیت آمریکا (Committee to Preserve American Security and Sovereignty(COMPASS)) نوشت که پروتکل مانع از عملیات نظامی آمریکا می‌شود(او هرگز چگونگی آن را توضیح نداد) و حاکمیت آمریکا را تضعیف خواهد

کرد.[۲۱] با این منطق عجیب و غیرطبیعی، کوشش برای چاره‌سازی گرمایش جهانی به صورت مسألهٔ امنیت ملی درآمد. معذلک کلینتون در نوامبر ۱۹۹۸ پروتکل را امضاء کرد، اگرچه آن را برای تصویب به کنگره ارسال نداشت بخاطر مخالفت شدید از جانب هر دو حزب نسبت به سند مذکور که گفته می‌شد، صرفاً نتایج ناگواری برای اقتصاد آمریکا به بار می‌آورد.

طی مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری در سال ۲۰۰۰، جورج دبلیو. بوش تعهد کرد که تصاعدات دی اکسید کربن را کاهش دهد. کمی بعد از تصدی ریاست جمهوری، مدیر منصوبش در آژانس حمایت محیط زیست ایالات متحده، کریستین تاد ویتمن (Chritine Todd Whitman) جلسه وزیران محیط زیست گروه هشت در تریست، ایتالیا را تحت تأثیر قرارداد با تعهد به اقدام در مورد مقابله با تغییر آب و هوا و مجبور ساختن نیروگاههای تولید برق به کاستن از تصاعد دی اکسید کربن به موجب قانون هوای پاک ایالات متحده.

اما ظرف دو هفتهٔ بعد، بوش نامه فضاحت باری به چهار سناتور آمریکایی نوشت که انتظار اجرای فوری پروتکل کیوتو را به کلی از میان برد. دلایل وی قانع‌کننده نیست. در وهلهٔ نخست و بیش از همه ادعایش مبتنی بر فقدان اجماع علمی است. بدون تردید این ادعا، چیزی جز فعالیتی برای جلب توجه عمومی نیست. دست فرانک لونتز (Frank Luntz) مدیر جلب آراء حزب جمهوریخواه در تدارک این بخش از استراتژی مشهود است. او چنین نوشته است: «چنانچه عموم مردم باور کنند که موضوع از لحاظ علمی قطعی است، نظراتشان درباره گرمایش جهانی بر طبق آن تغییر خواهد یافت، با آنکه بحث علمی به پایان نزدیک می‌شود ولی معذلک خاتمه نیافته است».[۲۲] «معذلک خاتمه نیافته» عبارتی کلی و بدون دقت است. من ادعای ذره‌ای تجربهٔ علمی را ندارم

ولی از مطالبی که خوانده و بحثهایی که شنیده‌ام، قاطعانه بر ضرورت اقدامات احتیاطی اشاره می‌شود. توافق گسترده‌ای در جامعهٔ علمی موجود است که فعالیتهای صنعتی بشر سبب گرم شدن آب و هواست و اینکه محتملاً آشفتگی جدی و خطرات عظیمی را برای بخشهای بسیاری از جهان ایجاد می‌کند. در تازه‌ترین گزارش علمی پانل بین‌الحکومتی تغییر آب و هوا در ۲۰۰۱ این امر بوضوح معلوم است.[۲۳] گزینش بین استدلالات علمی جورج دبلیو. بوش یا سر دیوید کینگ مشاور علمی کل بریتانیا، امر دشواری نیست. کینگ طی سخنرانی در انجمن آمریکایی پیشبرد علم، در فوریه ۲۰۰۴ در سیاتل جای ابهام باقی نگذاشت: «وضع کنونی دانش مربوط به آب و هوا چنان است که اینک مشکل گرم شدن جهانی را مسلم دانسته که موجب آن بیشتر ناشی از اثرات آنتروپوژنیک (فعالیت بشری) است و در این خصوص جایی برای بحث بیشتر وجود ندارد».[۲۴] وی به حاضران عکسی را از یخ موجود در قله کوه کلیمانجارو در تابستان ۱۹۱۲ نشان داد و آن را با تصویری از همان قله در سال ۱۹۹۸ مقایسه کرد. او برآورد کرد که یخ موجود در قله کلیمانجارو طی پانزده سال ناپدید می‌شود. او مدرک تکان‌دهندهٔ مشابهی از فرسایش اندازهٔ یخچال ساوت کاسکید (South Cascade) در ایالت واشنگتن بین سال ۱۹۲۸ و ۲۰۰۰ را ارائه داد. و سپس به توضیح استفادهٔ مکرر از سیل‌بند رودخانه تیمز لندن پرداخت که در سال ۱۹۸۲ تکمیل شده بود. «چنین انتظار می‌رفت که از آن تقریباً هر سه سال تا پنج سال یک بار استفاده شود. اما در نخستین دوره غالباً مورد استفاده بوده است. حالا اگر به شما بگویم که از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۱ از سیل بند تیمز بیست و چهار بار استفاده شده، خواهید دید که جریان سیل به رود تیمز تا چه اندازه شدت یافته... هم اینک اثرات گرم شدن واقعیت پیدا کرده است؛ تنها پرسشی که موردبحث می‌باشد اینست که تبعات آن دقیقاً چه خواهد بود: «دلیلی که بحث درباره آن مفتوح می‌باشد

وجود یک نظام گستردهٔ پیچیده یعنی خود زمین است.» در همین حال مطبوعات بریتانیا خبر از کوششهای حکومت برای جلوگیری از اشاعه مطلب و بروز بحث درباره گزارش سر دیوید دادند[۲۵] که ظاهراً به خاطر حفظ جبههٔ متحد با ایالات متحده در زمان مناقشه بر سر عراق و بحبوحهٔ مبارزه انتخاباتی ریاست جمهوری آمریکا در نوامبر ۲۰۰۴ بوده است. دولت بوش هر از چندی در مغایرت با آن دیدگاه صاحب‌نظرانه و معتبر، دیدگاه معدودی دانشمندان صاحب نام البته در اقلیت، را پیش می‌آورد و درخصوص ادعاهایی در باب عدم قطعیت نظرات علمی تا آنجا که ممکن باشد مانور می‌دهد. یکی از چهره‌های محبوب و مورد علاقهٔ او پروفسور ریچارد لیندزن از انستیتوی تکنولوژی ماساچوست (MIT) است، که در برابر کمیته محیط زیست و امور عمومی سنا در ۲ مه ۲۰۰۱ توصیه زیر را جهت قانونگذاران ایالات متحده ابراز داشت.

> تنها آن اقداماتی را دنبال کنید که بتواند بطور مستقل از هر جزء مرکبه آنترو پوژنیک مؤثر در گرمایش جهانی، قابل توجیه باشد. در اینجا من پافشاری می‌کنم که حتی چنین اقداماتی نمی‌تواند با تغییر آب و هوا مرتبط باشد مگر اینکه تأثیر بسیارش بر نیروی گرمازای آب و هوا مشخص گردد. در هیچ زمینه‌ای ـ چه توجیه مستقل، چه ارتباط آب و هوایی ـ کیوتو مناسب نمی‌باشد.

یکی دیگر از شکاکان برجسته بیورن لومبرگ (Bjorn Lomberg) اکولوژیست جنجالی دانمارکی است. او درباره سناریوهای روز نابودی تردید دارد ولی می‌پذیرد که «بدون شک فعالیت بشریت در تسریع آن مؤثر است و همچنین در افزایش تمرکز اتمسفری دی‌اکسید کربن و گرما تأثیر دارد» و اینکه گرمایش جهانی هزینه‌های سنگینی خواهد داشت و اثرش بر کشورهای در حال رشد شدیدتر خواهد بود.[۲۶] نگرانی او آن است که پروتکل کیوتو چندان تأثیری ندارد و آنقدرها هم مهم نیست و تازه اجرای آن

هزینه‌های زیادی را می‌طلبد.

هر دو نظر مذکور هدف را اشتباه می‌گیرند. حقوق بین‌الملل در نیل به مقاصد و اهداف خود روندی طبیعی و تدریجی را طی می‌کند. هیچ کس ادعا نمی‌کند که پروتکل کیوتو، آنگونه که هست، می‌تواند از گرم شدن جهانی جلوگیری کند یا کاملاً در آن خصوص مؤثر باشد. این هشداری آگاه‌کننده است، گامی اولیه، پیچیده امّا مهم، که توانسته همه کشورهای صنعتی به استثنای ایالات متحده و استرالیا را به اهمیت آن متوجه سازد. مخالفت نسبت به کیوتو با فقدان مشروعیت روبرو است. خواستهٔ بوش که هند، چین و دیگر کشورهای در حال رشد صنعتی بزرگ باید اهداف و جدول زمانی پروتکل برای کاستن از تصاعدات را بپذیرند، غیرقابل دفاع است. دبیرکل سابق کامنولث سر شریدات رامفال (Sir Shridath Ramphal) ابراز داشت که «کشورهای در حال رشد هر روز بیشتر خود را در وضعی می‌یابند که گویا مسئول مشکلات محیط زیستی جهان هستند در حالی که برای ایجادش کاری نکرده‌اند.»(۲۷)

بیان اینگونه استدلالات از سوی دولت بوش به سود کسانی تمام می‌شود که ایالات متحده را منفعت‌طلب و بی‌میل نسبت به قبول مسئولیت درقبال عواقب قدرت صنعتی‌اش می‌دانند. اگر سایر کشورهای صنعتی مایل به پذیرش مسئولیتهایشان هستند پس چرا ایالات متحده نباید قبول مسئولیت کند؟ نگرش دو مرحله‌ای ـ نخست کشورهای صنعتی و بعد بقیه دنیا با پیشنهاد ایالات متحده در مورد پروتکل مونترال و مواد فرساینده لایهٔ اُزُن ، به کار گرفته شد. چرا در مورد تغییر آب و هوا نباید همان رویه عملی شود. هیاهوی شکوه‌آمیز پرزیدنت بوش که پروتکل کیوتو ناقص است، زیرا بر «مشارکت جهانی» مبتنی نیست حتی کمتر قانع‌کننده است. بخصوص هنگامی که آن را در مقابل تصمیم دولتش به خروج از چند موافقتنامه بین‌المللی و به تعلیق درآوردن یا بی‌اعتنایی

نسبت به سایر موافقتنامه‌ها در جنگ به اصطلاح علیه تروریسم مقایسه کنیم.[۲۸]

پرزیدنت بوش پروتکل کیوتو را به عنوان «وسیله‌ای ناعادلانه و غیرمؤثر جهت چارهٔ نگرانیهای تغییر آب و هوای جهان» توصیف کرد. اگر بدین خاطر غیرعادلانه است که از ایالات متحده و دیگر کشورهای صنعتی می‌خواهد مسئولیت برداشتن گامهای نخست جهت حل این مشکل جهانی را بپذیرند، پس باید گفت رئیس جمهور نظری را ابراز می‌دارد که فقط معدودی با وی هم‌عقیده می‌باشند. اگر غیرمؤثر است چون خودبخود مشکل را حل نخواهد کرد. پس باید گفت که وی این نکته را درک نکرده که پروتکل تنها اولین گام است، اگرچه گامی بسیار مهم.

به نظر می‌رسد که خط‌مشی دولت بوش و حکومت فدرال هر چه بیشتر با نگرانیهای روبه رشد در کشورهای اطراف ایالات متحده نامتقارن می‌شود. تعداد بسیاری از کشورهای آمریکایی ـ بیست و پنج کشور به علاوه پورتوریکو تا به حال طرحهای کاهش تصاعدات در سراسر کشورهایشان را اتخاذ کرده‌اند.[۲۹] شرکتهای آمریکایی زیادی نیز همین روش را در پیش گرفته و دولت را برای تغییر مشی در باب پروتکل کیوتو تحت فشار قرار داده‌اند.[۳۰] حتی در سنای ایالات متحده، حمایت برای در پیش گرفتن اقداماتی منطبق با پروتکل کیوتو افزایش یافته است. قانون ۲۰۰۳ مدیریت آب و هوا که توسط هر دو حزب به وسیله سناتورها لیبرمن و مک کین پیشنهاد گردید تقلیل در میزان تصاعد دی اکسید کربن را به سطح ۲۰۰۰ تا سال ۲۰۱۰ توصیه کرده است، با کاستن از تصاعدات کلیهٔ گازهای گلخانه‌ای و نیروگاههای برق، بخشهای اقتصادی حمل و نقل، صنعتی و تجاری، و ایجاد بازاری برای شرکتها که بتوانند اعتبارات آلودگی خود را داد و ستد کنند. طرح قانونی مذکور با اختلاف ناچیزی ۴۳ به ۵۵ تصویب نشد. بنابراین مخالفت از کجا می‌آید؟

در سپتامبر ۲۰۰۳ من به عنوان مشاور در کمیتهٔ گزیده مجلس اعیان خدمت کردم که مأمور بررسی نقش علم در ایجاد موافقتنامه‌های بین‌المللی بود. پروتکل کیوتو در این تحقیق کانون مرکزی بود و کمیته گواهی بسیاری از شهود با زمینه‌های علمی متفاوت منجمله نمایندگان شرکتهای بزرگ چند ملیتی نفت را استماع کرد. شرکتهایی مانند شل و بی‌پی روشن ساختند که اکنون می‌پذیرند تهدید گرمایش جهانی واقعی است. آنها در پی انجام اقداماتی برای تغییر وضعیت برنامهٔ کارشان هستند از جمله حرکت به سوی منابع قابل تجدید انرژی. این امر ظاهراً نشان می‌داد که آنان موضع خود را تغییر داده و به حمایت از روند کیوتو و پروتکل پرداخته‌اند و اینکه اقداماتشان اصیل و حقیقی است.

بالعکس، رفتار و نگرش شرکت آمریکایی اکسون موبیل به تحقیر این کوششهای بین‌المللی شباهت داشت. آندرو سویگر (Andrew Swiger) رئیس و مدیر تولید اکسون موبیل اینترنشنال، به کمیته مجلس اعیان که تا حدودی مظنون بود، گفت علم به یقین نرسیده است ـ هنوز در این باره نظر قطعی ندارد ـ مستقیماً مغایر شواهد سر دیوید کینگ سخن گفت.[۳۱] وقتی از او پرسیدند که چه خلاء و شکافهایی در علم موجود است، نه او و نه همکارش آقای نیک توماس، مدیر امور عمومی شرکت اسوی انگلستان نتوانستند پاسخی را ابراز دارند. موقعی که از او سئوال شد آیا اکسون موبیل از تصمیم پرزیدنت بوش در عدم تصویب کیوتو حمایت می‌کند، او گفت که «اقدام به عدم تصویب منطبق با نگرانیهایی است که ما درباره کیوتو داریم». با اشاره به عدم شرکت کشورهای در حال رشد. هنگامی پرسیده شد که آیا اکسون موبیل علیه اجرای توصیه‌های کیوتو توسط آمریکا به تلاش و مبارزه مبادرت ورزیده است. آقای توماس پاسخ داد که «ما محققاً درباره هیچ موضع خاصی به مبارزه نپرداختیم.» البته این نکته اخیر را به دشواری می‌توان پذیرفت.

کمیتهٔ مجلس اعیان یک کپی از تذکاریهٔ افشاشده‌ای را در اختیار داشت، فکسی که از دکتر ا. جی (راندی) راندول سوم، مشاور ارشد محیط زیست در اکسون موبیل، مستقر در واشنگتن، دی سی، خطاب به جان هوارد در شورای کیفیت زیست محیطی حکومت ایالات متحده. تاریخ فکس ۶ فوریه ۲۰۰۰ بود، درست دو هفته بعد از شروع به کار دولت بوش، که شرکت آتی آمریکا در IPCC را موردنظر داشت. عنوان تذکاریه «تیم بوش برای مذاکرات پانل بین‌الحکومتی تغییر آب و هوا» و در میان توصیه‌ها از جمله این سه نکته بود:

۱. تغییر ترکیب حضور ایالات متحده در جلسات آتی پانل بین‌الحکومتی به منظور اطمینان از اینکه هیچ یک از طرفداران کلینتون /گور در امر تصمیم‌گیری شرکت نداشته باشند.

۲. انتصاب دکتر ریچارد لیندزن... برای بررسی نظرات ایالات متحده که باید ارائه گردد.

۳. پی‌جویی امکان درخواست از رئیس مجلس نمایندگان هاسترت (Hastert) که دکتر هارلن واتسون، از کمیته علوم مجلس را در اختیار تیم قرار دهد.

بدون شک این توصیه‌ها حساس می‌باشند. اما با ادعای اکسون موبیل ناسازوارند که مدعی بود سعی و مبارزه‌ای جهت اتخاذ مواضعی خاص بعمل نیاورده است. و همانگونه که واضح است توصیه‌های مذکور را دولت بوش کلاً مورد پیروی قرار داد.

پیرامون تلاشهای بریتانیا جهت نفوذ بر موضع آمریکا چه باید گفت؟ پروتکل کیوتو یکی از ابتکارات بین‌المللی است که دو کشور درخصوص آن مانند دیوان کیفری بین‌المللی از هم خیلی فاصله دارند. آیا بریتانیا کوشیده است بر ایالات متحده تأثیر بگذارد و اگر بله، چگونه؟ کمیتهٔ مجلس اعیان از نمایندگان وزارت امور خارجه و

کامنولث درباره اقدامات متخذه جهت ترغیب ایالات متحده به تغییر مواضعش، درخواست اطلاعات کرد. همین سئوال نیز از بیل رامل (Bill Rammel) وزیر مشاور در وزارت امور خارجه و کامنولث پرسیده شد. بنظر می‌رسید که او فراتر از کلی‌گویی قادر به دادن پاسخ روشنی نیست. در کنفرانس مطبوعاتی بوش بعد از بازدید از بریتانیا در نوامبر ۲۰۰۳ هیچ ذکری از گرمایش جهانی به میان نیامد. ظاهراً حکومت بریتانیا علاقمند به انجام اقداماتی به منظور بازگرداندن ایالات متحده به یک «اقتصاد زراعی» آنگونه که تونی بلر بیان داشت، نیست.

کمیتهٔ مجلس اعیان در گزارش نهایی خود توصیه کرد«در سطح بالای حکومت اقدامات قاطع بیشتری برای ترغیب ایالات متحده به برداشتن گامهای متناسب و منطبق با الزامات پروتکل کیوتو انجام گیرد». بهرحال روابط ویژه، نتایج مشهودی را به بار نیاورده است، و قرینه‌ای در دست نیست که بلر آن نوعِ مقتدرانهٔ نمایندگیِ موردانتظار را بعمل آورده باشد. این امر ظاهراً ملکه را بر آن داشت که مداخله‌ای نادر را در امور سیاسی بنماید. در اکتبر ۲۰۰۴ روزنامه آبزرور به نقل از یکی از برجسته‌ترین کارشناسان انگلیسی نوشت که «گفتگویی بین داونینگ استریت و کاخ باکینگهام درباره همه مسائل مربوط به تغییر آب و هوا، منجمله موضع آمریکا و آخرین یافته‌های علم صورت گرفته است».[۳۲] آیا این موضوع سبب می‌شود که نخست‌وزیر بریتانیا قاطع‌تر باشد، رویدادی است که باید در انتظارش بود.

پی‌نوشتها

۱. نقل شده در

Peter Stothard, ***30 Days: A Month at the Heart of Blair's War*** (Harper Collins, 2003), P. 70.

۲. ایندینپدنت، ۷ مارس ۲۰۰۴.

۳. نگاه کنید به دائرةالمعارف کاتولیک،

http://www.newadvent.org/cathen/01246b.htm

4. http://nmml.afsc.noaa.gov/AlaskaEcosystems/nfshome/nfslifehistory.htm

۵. از سال ۱۹۸۲ طبق کنوانسیون ملل متحد درباره حقوق دریاها، حاکمیت بر آبهای ساحلی تا ۱۲ میلی از ساحل توسعه یافته است.

۶. برای سابقه و تاریخچه کلی نگاه کنید به حقوق بین‌الملل اوپنهایمر، چاپ نهم، (لانگمن، ۱۹۹۱) صص ۲۲ـ۷۲۰.

۷. نگاه کنید به دائرةالمعارف می‌خواهم بدانم چاپ ۱۹۹۱، به صورت رایگان در

http://63.1911encyclopedia.org/S/SE/SEAL-FISHERIES.htm

مبتنی بر چاپ یازدهم دائرةالمعارف بریتانیکا

8. ***Pacific Fursseal Arbitration(Great Britain V United States) 1Moore's Int. Arb. Awards,*** 15 August 1893, 755, at 811.

9. Ibid., P. 853.

۱۰. نقل شده در اظهارات عالیجناب راسل‌ترین، در جلسه کنوانسیون میراث جهانی، جشن سی‌ام سالگرد، ونیز، ۱۶ نوامبر ۲۰۰۲، قابل دسترسی دارد:

http://whc.unesco.org/venice 2002/speeches/pdf/train.pdf

۱۱. گزارش پانل بین‌الحکومتی درباره تغییر آب و هوا، تغییر آب و هوا: ارزیابی علمی IPCC (۱۹۹۰).

۱۲. سناریوی «انجام امور طبق معمول» بر استفادهٔ مستمر از زغال‌سنگ و نفت متکی است. بهبودی ناچیز در کارآمدی انرژی، کنترلی محدود بر تصاعد دی اکسید کربن، تداوم جنگل‌زدایی، تصاعدات بدون کنترل متان و اکسید نیتروس از منابع کشاورزی، و کاهش CFC منطبق با پروتکل مونترال ۱۹۸۷.

۱۳. تعجب‌اور اینکه رئیس هیئت نمایندگی و انواتو، رابرت فون لیروپ Robert Van Lierop یک وکیل دعاوی در نیویورک آن اندازه آمریکایی است که شیرینی پای سیب (apple pie)آمریکایی می‌باشد. من همیشه ظنین بودم که ترکیبی از یک پوست تیره رنگ و یک نام خارجی، همراه با این حقیقت که معدودی از مردم می‌دانند اتباع وانواتو حقیقتاً چه گونه به نظر می‌رسند، به معنی آنست که تعداد کمی ملیت او را طی مذاکرات حساس و ظریف رئیس جلسه تشخیص دادند. البته، تعهد فون لیروپ نسبت به منافع وانواتو نمی‌تواند مورد تردید قرار گیرد، و من به نحو دست اول دیدم که او هر چیزی را که از از دستش برمی‌آمد برای وانواتو و AOSIS بدست آورد. ولی بطور کلی این حقیقتی تأسف‌بار است که دیپلماسی بین‌المللی در یک نظام غیرمتمرکز به گونه‌ای است که بسیاری کشورهای کوچک همیشه نمی‌توانند منابع لازم را برای امکان حضور و نمایندگی خود در تمام جلسات و دیدارها داشته باشند. این غیرمعمول نیست که مذاکره‌کننده استخدام شده(مانند خودم) را دید که پشت پلاک نام کشورهای در حال رشد نشسته است.

۱۴. برای مثال نگاه کنید به:

Vellore Citizens' Welfare Forum V. Union of India & Others [1996] ICHRL 62. (28 August 1996).

15. ***Climate Change (1992),*** the Supplementary Report to the IPCC Scientific Assessment Working Group, See also 1992 IPCC Supplement.

۱۶. برای بررسی و تحلیلی کلی از پروتکل نگاه کنید به؛

Philippe. Sands, ***Principles of International Enviromental Law*** (Cambridge University Press, 2nd edn, 2003), P. 368.

17. Farhana Yamin, "The Kyoto Protocel: Origins, Assessment and Future Challenges', ***Review of European Community and International Environmental Law*** (RECIEL), July 1998, Vol. 7, issue 2, PP. 113-27.

۱۸. واحد پژوهش آب و هوا در دانشگاه آنگلیای شرقی.

http://www.Cru.uea.ac.uk/tiempo/flooro/briefing/vietnam/intr04.htm

19. http://www.eia.doe.gov/oiaf/1605/ggrpt/Summary/Overview.html

۲۰. مطلب مطبوعاتی کاخ سفید، بیانیه توسط رئیس جمهور، نوشته‌های مرکز اسناد فدرال، ۱۰ دسامبر ۱۹۹۷.

۲۱. سایر امضاءکنندگان نامه عبارتند از جین کرک پاتریک سفیر در سازمان ملل متحد و لاورنس ایگلبرگر وزیر خارجه سابق؛ نگاه کنید به اخبار روزانه انرژی مجله ملی، ۲۷ ژانویه ۱۹۹۸.

۲۲. نقل شده در:

Bill McKibben, 'Crossing the Red Line' ***New York Review of Books,*** Vol. LI, no. 10.P. 32.

۲۳. گزارش سوم ارزیابی IPCC، ***تغییر آب و هوا ۲۰۰۱***(۲۰۰۱).

24. Sir David King, 'Global Warming: the Imperatives for Action from the Science of Climate Change', Plenary Address to the American Association for the Advancement of Science, British Embassy, Washington, DC, 13 February 2004.

http://www.britainusa.com/science/articles-show.asp?SarticleType= 1&Article-ID478&i= >

۲۵. سر دیوید نوشت که «به نظر من، تغییر آب و هوا جدی‌ترین مشکلی است که ما امروز به آن مواجهیم، حتی وخیم‌تر از تهدید تروریسم». بر طبق گزارش بی‌بی‌سی، «حکومت از آن ترس داشت که اظهارنظراتش می‌تواند روابط با ایالات متحده درباره ترور را به خطر اندازد و یک مقام خیابان داونینگ بـه سـر دیـوید نوشت و از وی خواست که لحن نظراتش را ملایم کند.»

BBC News Online, http://news.bbc.co.uk/I/hi/uk-politics/3584679.stm

26. Bjorn Lomberg, ***The Skeptical Environmentalist*** (Cambridge University Press, 2001), PP. 317-18.

27. http://www.cru.uea.ac.uk/tiempo/flooro/briefing/vietnam/intr04.htm

۲۸. واشنگتن تایمز، ۱۲ ژوئن ۲۰۰۱، ص ۱ A.

۲۹. آژانس حفاظت محیط زیست ایالات متحده، فهرست طرحهای اقدام دولت درباره گرمایش جهانی:

http://www.yosemite.epa.gov/globalwarming/ghg.nsf/actions/State Action Plans? open>

۳۰. نگاه کنید به:

Jeffrey E. Garten, 'A Forign policy Harmful to Business' ***Business Week***, 14 October 2002, P. 72.

۳۱. کمیته علوم و تکنولوژی مجلس اعیان، سومین گزارش اجلاس ۲۰۰۴ـ۲۰۰۳، علم و معاهدات، ۳۰ ژوئن ۲۰۰۴، گزارش HL ۱ـ۱۱۰.

32. Mark Townsend and Gaby Hinsliff, "US must act over climate, Says Queen'. ***The Observer***, 31 October 2004.

فصل پنجم
تجارت خوب، تجارت بد، میگوی ارزان

تجارت خوب، تجارت بد، میگوی ارزان

(البته در بهترین حالت می‌توان گفت) موجب شگفتی است که آن قواعدی بیش از همه رعایتشان مورد توجه و احترام است که متضمن تأمین منافع مالی صاحبان بنگاهها باشند، از سوی دیگر آنهایی کمتر مورد علاقه‌اند که افراد مذکور تمایل به چشم‌پوشی از آن دارند.

توماس مان، کوه جادویی(۱۹۲۴)

قواعد جهانی تجارت آزاد ظاهراً دشوار و کسالت‌بار هستند. بیشتر حقوقدانان بین‌المللی خود را از آن دور نگاه می‌دارند. در حقیقت قواعد مذکور به صورت مقررات معتبر حقوق بین‌الملل درآمده و قوهٔ محرکهٔ موتور جهانی شدن اقتصادی می‌باشند ـ از این رو است که موجب ریختن مردم به خیابانها و تظاهرات می‌شوند. این مقررات هر چه بیشتر در کانون توجه اعتراضات شدید قرار می‌گیرند. زیرا قوانین بین‌المللی مذکور دستاویز گروههایی در کشورهای ثروتمند به رهبری ایالات متحده و اتحادیهٔ اروپا هستند، تا ارزشهای خود را بر بقیه جهان تحمیل کنند. من بنحو مستقیم تأثیر بالقوهٔ مقررات آزاد تجاری را در قضیهٔ «موز» مشاهده کردم که در نیمه دهه ۱۹۹۰ در سازمان تجارت جهانی مطرح گردید.

اتحادیهٔ اروپا بازاری برای فروش موز وارداتی از سنت لوچیا St Lucia و سایر

مستعمرات سابق انگلستان و فرانسه است. این کشورها موزهای بلندتر و نازک‌تری را تولید می‌کنند که مورد علاقهٔ مصرف‌کنندگان فرانسوی و بریتانیایی است. آنها نسبت به موزهای کوچک و چاق مورد علاقه آلمانها که در السالوادور، هندوراس و سایر کشورهای آمریکای مرکزی تولید می‌شود، گرانتر هستند. موزهای کارائیب هزینهٔ بیشتری دارد چون توسط موزکاران کوچک تولید می‌گردد که نمی‌توانند از امتیازات اقتصادی ناشی از تولید در سطح وسیع همانند رقبایشان درکشورهای آمریکای مرکزی برخوردار باشند. بدون بهره‌مندی از ترجیح تجاری اتحادیهٔ اروپا، موزهای کارائیب توان رقابت نخواهند داشت و آنها سهم خود در بازار اروپا را از دست داده و کشاورزان مستقل و خرده مالک نیز از تأمین معاش محروم می‌شوند. ایالات متحده و متحدانش مقررات سازمان تجارت جهانی را مستمسک حمله به ترجیحات اتحادیهٔ اروپا قرار دادند، به منظور افزایش سهم بازار برای موز آمریکای مرکزی، چالش نسبت به قواعد اتحادیهٔ اروپا تا حد زیادی موفقیت‌آمیز بود، البته تبعات جدی اقتصادی برای خرده مالک‌ها در سنت لوچیا و سایر جاها داشت.

در ظاهر امر قواعد بین‌المللی تجارت وجه بی‌طرفانه دارد. در حقیقت این امر متضمن آن است که ارزشها و تبعاتِ منطق اقتصادی بر سایر ارزشها، مثلاً اهمیت ترویج خلاقیت و فعالیتهای فردی و نه شرکتی، تفوق دارد. رفع موانع از برابر تجارت به نحوی اجتناب‌ناپذیر به منزله آن است که تصمیمات باید براساسی اتخاذ شود که سایر ارزشهای اجتماعی ـ مانند استانداردهای کارگری، مستثنیات فرهنگی یا قواعد حمایت از محیط زیست ـ امکان تداوم داشته باشد. منطق تجارت بین‌المللی ناگزیر دسترسی به سطوح نوینی از اداره بین‌المللی را، با توجه به تصمیمات سازمانهای بین‌المللی (مانند سازمان تجارت جهانی) یا احکام قضات دادگاههای بین‌المللی (مانند هیئت استیناف

سازمان تجارت جهانی) موجب می‌شود. در واقع این سطح نوین حکومتداری بین‌المللی است که بسیاری از مردم احساس می‌کنند که در تصمیم‌گیریهایش نقشی نداشته و تأثیری ندارند. خواه درباره تجارت آزاد در سطح اتحادیهٔ اروپا صحبت کنیم یا درباره موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی یا پیرامون سازمان تجارت جهانی، بدون تردید مقررات مذکور برخورد ارزشهای محلی با اهداف آزادسازی اقتصاد جهانی را به همراه دارد، که تا همین اواخر اکثریت وسیعی از مردم از تأثیر بالقوه آن بی‌خبر بودند. اما به خاطر برخی منازعات اقتصادی پراهمیت ـ بر سر موز، ماهی تن، میگو، مواد دارویی، ارگانیسمهای تغییر یافتهٔ ژنتیکی (GMO) ـ حالا وضع تغییر یافته است. مردم اینک دقت و توجه بیشتری نسبت به مقررات بین‌المللی از خود نشان می‌دهند که غالباً بدون بحث و مشارکت کافی در سطح ملی و با پاسخگویی و مسئولیت دمکراتیک کمتر، اتخاذ شده است. چنین است که، آشوب سیاتل در ۱۹۹۹ و ظهور گروه جدیدی از بیست و یک کشور در حال رشد در کنفرانس کن کن (Cancun) در ۲۰۰۳، می‌تواند به مثابه تهدیدی نسبت به مقررات مذکور به حساب آید، یا آنگونه که من باورش را ترجیح می‌دهم، ظهور روندی دمکراتیک‌تر در قانونگذاری بین‌المللی.

*

ایالات متحده و بریتانیا از زمانی که روزولت و چرچیل اصل چهار منشور آتلانتیک را در ۱۹۴۱ تنظیم کردند، از طرفداران اصلی و هدایت‌کنندهٔ قواعد جهانی تجارت آزاد بوده‌اند. به قواعد تجارت آزاد به عنوان ارتقاءدهندهٔ ارزشهای مطلوب سیاسی نگریسته می‌شد و می‌شود. آنگونه که رابرت زولیک (Zollick) نمایندهٔ تجاری ایالات متحده آمریکا خطاب به حاضران در کلوپ ملی مطبوعات در واشنگتن دی. سی. در اکتبر ۲۰۰۲ اظهار داشت: «از زمان روزولت تا بوش به تجارت به مثابه وسیلهٔ افزایش رفاه،

حاکمیت قانون و آزادی نگریسته می‌شود.»[۱] به نظر می‌رسد که در این حوزه حمایت آمریکا از حقوق بین‌الملل مستمر بوده است. اما این حمایت چقدر استوار است؟ چنین به نظر می‌رسد که اتحادیهٔ اروپا و ایالات متحده درگیر نزاعهای تجاری درازمدت، از مواد تغییریافته ژنتیکی گرفته تا فولاد می‌باشند. کشورهای در حال رشد جهت بهره‌مندی از قواعد سازمان تجارت جهانی برای حذف موانع تجاری آمریکا و اروپا مهارت می‌یابند و مقررات تجارت آزاد توسط کشورهای در حال رشد مورد چالش قرار می‌گیرد، بخاطر اینکه تنها دامنهٔ محدود و تنگی از منافع اقتصادی را ارتقاء می‌دهد، و نیز از سوی جامعهٔ مدنی شدیداً فعالی که نگران آن است مبادا الزامات آمرانه تجاری سایر ارزشها را نابود سازد. آیا ایالات متحده حمایتش از این قواعد بین‌المللی را ادامه خواهد داد و آیا اروپا هم همین راه را خواهد پیمود؟ از آنجا که منافع ناشی از مقررات مذکور در جهات مختلف جریان می‌یابد، آیا امکان ندارد که توسط خالقانش بدور افکنده شود؟ این سئوالات با توجه به یک رشته اختلافات تجاری اخیر در سازمان تجارت جهانی بسیار جدی می‌باشند.

در ماه مارس ۲۰۰۴، فی‌المثل، یک پانل سازمان تجارت جهانی حکم کرد که مقررات ایالات متحده درباره ممنوعیت قماربازی اینترنتی مغایر قواعد تجاری بین‌المللی است. آنتیگوا و باربادوس (Antigua and Barduda) کشور کوچک جزیره‌ای در کارائیب ـ با جمعیت ۷۵۰۰۰ نفر ـ نسبت به اقدامات حکومت فدرال ایالات متحده جهت درهم شکستن شبکهٔ ناشران و فرستنده‌های رادیو و تلویزیونِ آمریکایی، تبلیغ‌کنندگان قمارخانه‌های اینترنتی به عذر این که عملشان کمک و مساعدت به شغل غیرقانونی محسوب می‌شد، اعتراض کردند. قصد از متلاشی کردن شبکه آن بود که مانع از شرطبندی و قماربازی آمریکایی‌ها در کازینوهای اینترنتی شرکتهای آنتیگوایی شوند.

نمایندهٔ جمهوریخواه کنگره از ایالات ویرجینیا، باب گودلات (Bob Goodlatte) تصمیم پانل سازمان تجارت جهانی را «بسیار مزخرف» توصیف کرد. «نمی‌توان ایستاد و اجازه داد که کشور دیگری ارزشهای خودش را بر ایالات متحده تحمیل کند و آن را به صورت موضوعی تجاری جلوه دهد.»[۲]

سه ماه بعد برزیل موفق به کسب حکمی شد در این باره که ایالات متحده بطور غیرقانونی مبلغی حدود ۱۲/۵ میلیارد دلار را به پنبه‌کارانش یارانه (سوبسید) می‌پردازد که به آنها امتیاز رقابتی غیرقانونی و غیرعادلانه در بازار جهانی پنبه را می‌دهد. روزنامه ***تایمز مالی*** گزارش کرد که حکم مذکور به ایالات متحده و اتحادیهٔ اروپا فشار وارد خواهد ساخت تا سایر یارانه‌های گستردهٔ کشاورزی را حذف کنند. اوکسفام (Oxfam) یک سازمان امداد که مرکزش در انگلستان است، اعلام داشت که آن حکم «قدرت بالای چانه‌زنی را به کشورهای در حال رشد اعطا می‌کند.»[۳] رابرت زولیک هشدار داد که طرح دعاوی بیشتر به مذاکرات آینده سازمان تجارت جهانی آسیب وارد می‌آورد. چند هفته بعدتر نیز اتحادیهٔ اروپا دعوای مشابهی را باخت که توسط برزیل اقامه شده بود.

قضیه سوم مربوط به «اقدامات تضمینی» است که بوش در مارس ۲۰۰۲ به منظور حمایت از صنایع فولاد آمریکا در برابر واردات فولاد ارزانتر دستورش را داده بود. اقدامات مذکور واردات را محدود می‌کرد و عوارض بر واردات فولاد از بسیاری کشورها منجمله متحدان نزدیک مانند بریتانیا را افزایش می‌داد. این امر سبب تنشهای عمدهٔ بین‌المللی شد. در دسامبر ۲۰۰۳ بوش توضیح داد که تصمیم به خاتمه دادن اقدامات تضمینی گرفته است ـ که شدیداً واردات به داخل آمریکا را کاهش داده بود ـ زیرا آن اقدامات به هدف خود دست یافته‌اند. او گفت: «می‌توان آنها را حذف کرد زیرا مقتضیات اقتصادی تغییر یافته است.»[۴] نظرات رئیس جمهور به خاطر جرح و

تعدیلهایش قابل ملاحظه بود. شنوندگان خرسند اما نامطلع بودند، زیرا جامعه اروپا اقدامات آمریکا را طبق قواعد سازمان تجارت جهانی مورد چالش قرار داده بود و موفق به کسب حکمی مبنی بر غیرقانونی بودن آنها شد. سازمان تجارت جهانی به جامعه اروپا اجازه داد که مجازاتهای اجرایی تنبیهی را به میزان ۲/۲ میلیارد دلار تحمیل کند،[۵] و جامعه برقراری فوری تعرفه بر محصولات ایالتهای آمریکا منجمله مرکبات کالیفرنیا را اعلام داشت که این امر در انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۴ بسیار مهم محسوب می‌گردید. قواعد بین‌المللی به صورت سلاحی برای نفوذ بر سیاست داخلی درآمده‌اند.

البته بسیار ساده‌لوحانه خواهد بود اگر تصور کنیم که پرزیدنت بوش به نحو متفاوتی رفتار نماید. مقتضیات و سیاست وی را ناگزیر می‌کرد که چنین وانمود سازد که کنترل را در دست دارد. برای دولت وی هیچ اعلام پذیرشی نمی‌تواند به آن اندازه مهم باشد که تصمیمی تحت نفوذ ـ اگر نگوییم تحت دستور ـ قواعد حقوق بین‌الملل اتخاذ گردد. بنابراین حذف علت مذکور در سخنانش خیلی جالب توجه است. چنانچه با اعلام اقدامات تضمینی موقتی در مارس ۲۰۰۲ مقایسه شود: او گفت: «در قواعد سازمان تجارت جهانی صراحتاً ضمانت‌هایی اجرایی مبنی بر شناسایی این امر وجود دارد که در صورتی که واردات موجب بروز زیانهای شدید به صنایع داخلی گردد، بتوان محدودیتهای موقتی را برقرار کرد.»[۶]

من این را دشوار می‌بینم که بعد از این، در ایالات متحدهٔ متعهد به حاکمیت قانون، کسی مجاز باشد که تعهد به رعایت قواعد جهانی را تبلیغ کند. در زمانی که ایالات متحده، به خاطر یکجانبه‌گرایی، نقض پی در پی حقوق بین‌الملل مورد حمله مداوم است ـ تصمیم رئیس جمهور برای توقف واردات فولاد ارزان قیمت با توجه به زمینهٔ ناشی از کناره‌گیری از کیوتو و دیوان کیفری بین‌المللی، بازداشت‌شدگان در گوانتانامو و جنگ

عراق ـ فرصتی بود که تعهد به چندجانبه‌گرایی را اعلام دارد. اینجا حوزه‌ای است که نمی‌توان گفت، آنگونه که هم اینک شیوهٔ مرسوم است، که ایالات متحده نفع و علاقه‌ای به حقوق بین‌الملل ندارد. هیچ کشوری آن قدر که باید درباره مطلوبیت نظام شبه قضایی سازمان تجارت جهانی به منظور اجرای قواعدش سخن نگفته است، نظامی که ظاهراً موجب ایجاد قدرتمندترین دادگاه در جهان ـ یعنی هیئت استیناف سازمان تجارت جهانی ـ شده است.

*

سازمان تجارت جهانی یک شگفتی واقعی است. مقرراتش از جمله پیچیده‌ترین، فنی‌ترین و غیرقابل نفوذترین قوانین بین‌المللی است، معذلک، همراه با حقوق بشر، این قواعد بین‌المللی شدیداً توجه عمومی را جلب کرده است. گفته می‌شود که سازمان تجارت جهانی در این میان نقش کمک‌کننده‌ای را در آگاه ساختن مردم به میزان توسعهٔ حقوق بین‌الملل دارد که به عمق زندگانی روزمره راه یافته و حاکمیت ملی را محدود کرده است. جلسات وزیران و سازمان تجارت جهانی، مانند اجلاسی که در ۱۹۹۹ در سیاتل برگزار شد، بطور معمول توجه رسانه‌ها و معترضان زیادی را جلب می‌کند. به سازمان تجارت جهانی بدرستی به مثابهٔ قلب تپندهٔ پروژهٔ جهانی شدن نگریسته می‌شود. اختلافات تجاری توجه و آگاهی عموم را برمی‌انگیزد زیرا با مسائل مربوط به زندگی مردم سرو کار دارند و شاید این امر به خاطر میزان تأثیر عظیم تبعاتِ مالی تصمیمات سازمان تجارت جهانی باشد.(در اختلاف بر سر مهلت معافیت مالیاتیِ ایالات متحده برای شرکتهایش که در خارج از کشور فعالیت دارند، حکم صادره ارزشی متجاوز از ۴ میلیارد دلار داشت). آنچه موجب شگفتی است آنگونه که یکی از دوستانم گفت، نحوه‌ای است که مقررات مذکور در شرایطی غیرشفاف و بدور از دید مردم پدید

آمده‌اند. برای مدت پنجاه سال قواعد جهانی تجارت بدون نظارت و به صورت محتاطانه اجرا می‌شد. در سطح جهانی تنها در سالهای دهه ۱۹۹۰ بود که اختلاف بین مکزیک و ایالات متحده بر سر صید ماهی تن و دلفین توجه عمومی را برانگیخت.

در ۱۹۴۱ چرچیل و روزولت بر آن بودند که صلح و رفاه پیوندی نزدیک و ناگسستنی با ترتیبات چندجانبه تجاری دارند. این دو کشور بر سر طرحی جاه‌طلبانه به منظور «افزایش بهره‌مندی تمام دولتها، اعم از بزرگ و کوچک، پیروز یا مغلوب، از دسترسی طبق شرایط برابر به تجارت و مواد اولیه موردنیاز برای رفاه اقتصادیشان» توافق کردند. بهرحال، عبارت و جمله‌بندی موافقتنامه کاملاً صریح نبوده است. پرزیدنت روزولت می‌خواست که عبارت «بدون تبعیض و طبق شرایط متساوی» را به آن بیفزاید، ولی چرچیل نسبت به تغییر طرح خود، مخالفت ورزید، بدین استدلال که موافقتنامه‌های ترجیحی امپراتوری در ۱۹۳۲ بین بریتانیا و چندین کشور پادشاهی و مشترک‌المنافع را تضعیف می‌کند. اگرچه چرچیل یکی از طرفداران دیرین «تجارت آزاد و بی‌مانع» بود و خصوصاً متعهد به طرح ترجیحات تجاری کشورهای مشترک‌المنافع نبود، اما لرد بیور بروک (Beaver brook) وزیر تأمین مایحتاج وی را ترغیب کرد که حمایت حکومتهای تحت سلطه بدست نخواهد آمد، مگر اینکه ترجیحات حفظ شود. روزولت ناگزیر تن به رضایت داد با قبول اینکه عبارت «با توجه به تعهدات موجود» در متن گنجانده شود، (پنجاه سال بعد این موضوع در مناقشه بر سر مقررات واردات موز اتحادیهٔ اروپا بار دیگر ظاهر شد).

حکومتهای آمریکا و بریتانیا در سال ۱۹۴۳ هنگامی که جنگ جهانی دوم هنوز ادامه داشت، درصدد تنظیم یک رژیم رسمی تجاری برآمدند که هدف اساسی آن تأسیس نظام مقررات جهانی و قابل اجرا در تمامی کشورهای مستقل باشد و تشکیل سازمانی

بین‌المللی و صاحب اقتدار که بتواند مقررات خود را اجرا کند.[۷] در ۱۹۴۵ از پانزده کشور دوست برای شرکت در مذاکرات دعوت بعمل آمد. سپس سازمان ملل متحد روند کار را به عهده گرفت، و در ۱۹۴۸ توافق درخصوص منشور سازمان تجارت بین‌المللیِ موردنظر حاصل آمد. مباحثات موازی نیز در ژنو میان گروه اصلی و کوچکتری از کشورها در جریان بود[۸]، که در ۱۹۴۷ منجر به موافقت در باب مجموعه وسیع‌تر قواعد رفتاری در سندی مشهور به موافقتنامه عمومی راجع به تعرفه‌ها و تجارت(گات) (GATT) شد. این یک باشگاه کاپیتالیستی بود، هماوردی در برابر بلوک شوروی.

وظیفهٔ گات محدود به امتیازات درخصوص تجارت کالاها بود. بالعکس، سازمان تجارت بین‌المللی گستره‌ای بسیار وسیع‌تر داشت، مقررات تجارت بین‌المللی را در رابطه با اشتغال، رقابت و اقدامات محدودکننده بهم پیوند می‌داد، در واقع شیوهٔ رفتار جدید بین‌المللی، همانند نیودیل (New Deal) روزولت بود. سازمان مذکور درخصوص مواد اولیه و غذایی و سرمایه‌گذاری خارجی نیز مذاکره می‌کرد. ولی این دستورکاری جاه‌طلبانه بود. کنگره آمریکا در نظر نداشت چنین سند بلندپروازانه‌ای را تصویب کند، که تبعات سیاسی مستقیم بر نقش دولت در سطح ملی دارد، لذا منشور سازمان تجارت بین‌المللی در نطفه سقط شد. دنیا باید پنجاه سال دیگر تا ۱۹۹۴ـ برای تولد سازمان تجارت جهانی صبر می‌کرد.

مقررات گات در تمام مدت حیاتش بر مبنایی موقتی اِعمال می‌شد. باعث تعجب است که این نماد جهانی شدن هرگز بطور رسمی به صورت یک معاهده درنیامد. البته منظور آنست که بندرت پارلمانی ملی درباره آن به بحث پرداخت یا برطبق آن وضع قانون کرد، توجه و نظارت عمومی نسبت بدان اندک بود و مسئولیت و پاسخگویی‌اش

کمتر مطرح می‌گردید. جلسات گات در ژنو پشت درهای بسته برگزار می‌شد. گات تقریباً تا پایان حیات، در تیول دیپلماتها و نخبگان حاکم باقی ماند. در بریتانیا به عنوان جزوی از سازمان ملل متحد به حساب نمی‌آمد، بدان معنا که وزارت خارجه هرگز خود را در امور گات وارد نکرد. مقررات گات در سالهای پایانی مایهٔ مباحث مجادله‌آمیزی شده بود. زمانی که مقرراتش بنحوی نامحسوس موجب زیان و ضرر مردم عادی گردید، حکومتها بر آن شدند که به توجیه اقدامات داخلی که تجارت را محدود می‌ساخت، بپردازند. اتحادیه‌های کارگری، طرفداران محیط زیست و فعالان حقوق بشر بهم پیوستند. برای بسیاری از این سازمانها و تعداد کثیری از کشورهای در حال رشد، گات سند امپریالیسم نوین بود. ساختاری بعد از جنگ جهانی دوم که به برخی از کشورها(توسعه یافته، بزرگ و قدرتمند) امکان می‌داد تا ارزشهای اجتماعی، زیست محیطی و فرهنگی خود را بر دیگران تحمیل کنند، صنایع، مشاغل و انجمن‌های داخلی را تضعیف نمایند. در حالی که دیدگاه مخالف برعکس باور داشت که مقررات گات بازتابِ طریقی درست و سالم برای تحکیم صلح و دوستی میان کشورهای متعارض است، از راه پیوند دادن آنان از لحاظ اقتصادی بنحوی که جنگ غیرقابل تصور گردد.

مقررات تجارت آزاد منطقه‌ای، یا بازار مشترکها، این اساس منطقی را در اروپا، آفریقا، شمال و جنوب آمریکا و آسیا جهت پیشبرد نظام منطقه‌ای تجارت آزاد خود بکار می‌برند. منسجم‌ترین نظام منطقه‌ای آن است که بین بیست و پنج عضو اتحادیهٔ اروپا ایجاد شده است. این سازمان توسط یک معاهده‌ای پایه‌ای در ۱۹۵۰ بوجود آورنده جامعه اروپایی ذغال و فولاد متشکل از شش عضو اصلی (آلمان غربی، ایتالیا، بلژیک، لوکزامبورگ، فرانسه و هلند) تأسیس شد. هدف ایجاد بازار مشترکی درخصوص ذغال سنگ و فولاد بود که امکان مسلح شدن دوباره و جنگ بین آلمان و فرانسه را غیرممکن

سازد. در ۱۹۵۷ این طرح با دو معاهده دیگر: معاهده رم، ایجاد جامعه اقتصادی اروپا (EEC) و معاهدهٔ دیگر درخصوص استفاده صلح‌آمیز انرژی اتمی در اروپا (اوراتوم) (EURATOM)، گسترش یافت. غرض اولیه حذف موانع در برابر تجارت بود، ولی بزودی مشخص شد که ایجاد یک بازار مشترک ضرورتاً مستلزم چاره‌اندیشی برای دیگر استانداردهای مؤثر بر جریان آزاد کالا، خدمات و مسافرت مردم می‌باشد. به تدریج استانداردها در باب هر چیزی از قوانین کار گرفته تا محیط زیست، از کشاورزی تا رقابت بوجود آمدند. شش عضو به نُه افزایش یافتند.(با بریتانیا، ایرلند و دانمارک که در ۱۹۷۳ پیوستند)، نه عضو تبدیل به ده شد بعد دوازده و سپس به پانزده و در اول ماه مه ۲۰۰۴ به رقم بیست و پنج رسید با پیوستن ده کشور از حوزه مدیترانه و اروپای مرکزی.(۹)*

همراه با رشد عضویت، معاهده جامعه اقتصادی اروپا در چندین مورد اصلاح شد و صلاحیت و اختیاراتش توسعه و ساختار سازمانیش تغییر یافت، که شامل بازوی پُر قدرت اجرایی(کمیسیون اروپا) و یک پارلمان است. قانون واحد اروپا (Single European Act) در ۱۹۸۶ «بازار واحدی» را ایجاد کرد و معاهده ۱۹۹۲ ماستریخت (Maastricht) اتحادیهٔ اروپا را تأسیس و اعضای خود را متعهد به اتحاد اقتصادی و پولی نمود. تغییرات بیشتری در ۱۹۹۷ با معاهده آمستردام و در ۲۰۰۰ با معاهده نیس حاصل آمد و در ۲۰۰۲ یورو به عنوان پول ملی دوازده دولت عضو به جریان افتاد.** در ژوئن ۲۰۰۴ دولتهای عضو درباره یک قانون اساسی جدید برای اتحادیهٔ اروپا توافق کردند، که هدفش یک کاسه کردن معاهدات و موافقتنامه‌های متعددی است که اتحادیه بر پایه آنها بنا شده است و نیز تعیین دقیق‌تر اختیارات دولتهای عضو و اتحادیهٔ اروپا. مشخص ساختن اینکه چه

---

* از اول ژانویه ۲۰۰۷ دو کشور بلغارستان، رومانی نیز به اتحادیه پیوستند تا تعداد کشورهای عضو به ۲۷ برسد. م

** کشور اسلوونی از ۲۰۰۷ به حوزهٔ یورو پیوست. م

موقع اتحادیه باید اقدام کند و کی دولتهای عضو می‌توانند اختیارات و حق وتوی خود را حفظ کنند. قانون اساسی مذکور دخالت و اقدام اتحادیه در حوزه‌های مهم مانند دادگستری، پناهندگی و مهاجرت، و سیاست خارجی را گسترش می‌دهد. بهرحال، قانون اساسی به مرحله اجرا نمی‌رسد مگر اینکه توسط تمامی دولتهای عضو تصویب گردد. تعداد قابل ملاحظه‌ای از دولتهای عضو برآنند که تغییرات پیشنهادی لزوم تصمیم‌گیری از طریق همه‌پرسی عمومی را توجیه می‌کند.*

تجربه اتحادیهٔ اروپا نشان می‌دهد که در صورت وجود ارادهٔ سیاسی تا چه حد بازار و تجارت آزاد می‌تواند گسترده شود. اتحادیهٔ اروپا مسلماً وفق حقوق بین‌الملل مؤثراً یک نظام شبه فدرال است. اتحادیه همچنین یک بازیگر مهم بین‌المللی است، که دارای برخی از خصائص و ویژگیهای کلاسیک دولت می‌باشد: دیوان دادگستری اروپا قبلاً رأی داد که جامعه اروپا قادر به انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی در حوزه‌هایی است که دارای صلاحیت می‌باشد و جامعه به نحوی روزافزون به آن مبادرت ورزیده است. در حوزه‌هایی که اتحادیهٔ اروپا صلاحیت انحصاری دارد ـ مانند تجارت و ماهیگیری ـ دولتهای عضو حق خود را برای اقدام بین‌المللی از دست داده‌اند. از این به بعد بریتانیا نمی‌تواند به اعتبار خودش در اغلب مسائل مربوط به سازمان تجارت جهانی دست به اقدام بزند، و رابطه‌اش با آمریکا درخصوص مسائل مربوط به سازمان تجارت جهانی، از طریق اتحادیهٔ اروپا انجام می‌گیرد. در عرصه‌هایی که جامعه اروپا و دولتهای عضو صلاحیت مشترک دارند، مثلاً محیط زیست، هر دو مجازند که از لحاظ بین‌المللی اقدام کنند. اما این امر مشکلاتی را به وجود می‌آورد در شناخت و تعیین اینکه آیا اقدام در آن

* در همه پرسی سال ۲۰۰۵ مردم فرانسه و هلند به قانون اساسی جدید اروپا رأی منفی دادند. م

باره از وظایف جامعه یا در صلاحیت دولت عضو یا هر دو می‌باشد. و احساس رو به رشدی مشهود است که حقوق دولتهای عضو در حال کاهش و صلاحیت جامعه رو به افزایش است. در یک مناقشهٔ جاری بین‌المللی با ایرلند، حکومت بریتانیا در ژوئن ۲۰۰۳ اظهار کرد. اینک به مرحله‌ای رسیده‌ایم که ـ در مورد برخی حوزه‌ها که جامعه اروپایی قانونگذاری کرده مانند حمایت از محیط زیست دریایی ـ بعد از این رابطهٔ بریتانیا و ایرلند تفاوت چندانی با اختلاف دو استان کانادا مانند اونتاریو و کبک ندارد.[۱۰] البته من تعجب کردم که چرا این مبحث حقوقی مورد توجه رسانه‌های گروهی قرار نگرفت. در حالی که قیاس مذکور ممکن است خیلی بیش از حد باشد، اما نشانگر آن است که موافقتنامه‌های تجاری بین‌المللی، چنانچه همراه با اختیارات وسیع قانونگذاری، اجرایی و قضایی باشد تا به کجا می‌تواند منجر شود(که ترتیباتی مانند گات، سازمان تجارت جهانی، و نفتا فاقد آن می‌باشند). از دست رفتن مشخص حاکمیت، منافعی را برای بخشهایی از اروپا به همراه آورده است، منجمله صلح و رفاه اقتصادی ـ که با هر معیاری سنجیده شود یک پیروزی است. ولی این امر با پرداخت هزینه‌ای بدست آمده است، که به ویژه در مورد فقدان ارتباط بین تصمیم‌گیران در بروکسل و شهروندان اروپایی بیشتر قابل تأمل است. این نقیصهٔ کمبود دمکراسی ذاتیِ همهٔ سازمانهای مدرن قانونگذاری بین‌المللی است. ولی بخصوص در زمینه تجارت خیلی آشکار است، که اگر چاره‌اندیشی نشود عواقب وخیمی را بدنبال خواهد داشت.

*

ترتیبات بسیار مهم منطقه‌ای مانند اتحادیهٔ اروپا یا نفتا مقرراتی جهانی ملهم از گات هستند که در ۱۹۴۷ پنجاه و سه کشور جهت تهیه و تأیید آن شرکت کردند. با این باور گردهم آمدند که روابط تجاری و اقتصادی بطور نزدیکی مرتبط با سطح و استانداردهای

بالاتر زندگی، اشتغال کامل و بهره‌وری از منابع جهانی است. پایهٔ تئوری بر این فرض بود که اهداف اجتماعی مذکور با تقلیل تعرفه‌ها و سایر موانع تجاری و از میان برداشتن رفتارِ تبعیض‌آمیزِ بازرگانیِ بین‌المللی حاصل خواهد آمد. گات براساس اصل مفروض عقلانیت (راسیونالیسم) اقتصادی استقرار یافت که مجری تئوریهای آدام اسمیت و دیوید ریکاردو است. اسمیت مشابهتی را بین امور کشورها و خانواده مشاهده کرد: چرا باید برخی اقلام را در خانه درست کرد، اگر هزینه‌اش بیش از آنی شود که بتوان آن خرید؟ «اگر یک کشور خارجی می‌تواند موادی را به ما ارزانتر عرضه کند از آنچه خودمان می‌توانیم تولید کنیم، بهتر است آن را بخریم با بخشی از محصول صنعتی خودمان که در آن ما حائز برخی امتیازات می‌باشیم.»[۱۱] این نحوه‌ای بود که وی آن را مطرح کرد. ریکاردو این تئوری را در ***اصول اقتصاد سیاسی و مالیات***(۱۸۱۷)، گسترش داد و اهمیت امتیاز نسبی و قابل مقایسه در تولید یک محصول یا کالا در یک کشور به جای کشور دیگری و بعد تجارت آن را پیشنهاد کرد(یک تئوری که اقتصاددان برجسته پل ساموئلسون به درستی آن را یکی از مشکل‌ترین از لحاظ درک برای غیر اقتصاددانان توصیف کرد). این تئوریها یک منطق محض اقتصادی را به کار برده و برای در نظرگرفتن تفاوتهای فرهنگی، اجتماعی و سیاسی اعتبار کمی باقی می‌گذارند که ممکن است حکومتها و افراد را به جانب اقدامات اقتصادی نامعقول سوق دهد. حکومتی ممکن است درخصوص تجارت محصولی که تولیدش با نقض حقوق اساسی بشر و یا عدم رعایت حداقل استانداردهای محیط زیست است تصمیم به برقراری محدودیت بگیرد. تنظیم تجارت بین‌المللی بطور اجتناب‌ناپذیری به معنای در نظرگرفتن مشروعیت چنین محدودیتهایی است. همچنین به مفهوم ممنوع ساختن محدودیتهایی است که به موجب حقوق بین‌الملل مشروع شناخته نمی‌شوند. بنابراین قواعد تجارت جهانی متضمن

ضرورت بحث و مناظره در باب ارزشهای فرهنگی و اجتماعی است. زمانی مقررات گات زیر ذره‌بین توجه و مراقبت قرار گرفت که بنظر می‌رسید بنحو نامناسبی یک دسته از ارزشها را به زیان دسته‌ای دیگر تحمیل می‌کند. تجارت آزاد از لحاظ اجتماعی یا فرهنگی بی‌طرف نیست.

نظام گات باید این تنش را هموار و راهی برای ایجاد تعادل پیدا کند. مقررات ظاهراً روشن و صریح است. گات آنها را در مورد مسائل و قضایای دشوار به کار می‌برد که موجب انتقاد و اختلاف می‌شود. چهار اصل اساسی وجود دارد: نخست، اعضای گات ـ حالا اعضای سازمان تجارت جهانی ـ توافق دارند که برقراری عوارض و سایر حقوق گمرکی بر کالاهای وارداتی در مورد تمامی اعضاء متساوی و بدون تبعیض باشد. این معروف است به اصل «دولت کاملة‌الوداد». بدین مفهوم که تمام کشورها نسبت به آنکه بیشترین امتیاز را حائز است، از رفتاری کمتر مطلوب برخوردار نخواهند شد. بنابراین گات / سازمان تجارت جهانی، باشگاه همطرازها می‌باشد. اصل دوم اینست که اعضاء موافقت بر عدم افزایش تعرفه‌های تجاری دارند. سوم، قبول دارند که هرگونه مالیات، عوارض یا مقرراتی تنها به نحوی إعمال گردد که بین کالاهای تولید داخلی و کالاهای وارداتی از همان نوع تبعیضی نباشد. و چهارم اینکه متقبل می‌شوند که هیچ نوع از محدودیتهای تجاری را به جز عوارض و تعرفه‌های گمرکی وضع نکنند. فرضاً نمی‌توان سهمیه‌بندی را پذیرفت. با این تمهیدات در ۱۹۴۷ کشورها نسبت به تأسیس یک نظام چند جانبهٔ مقررات موافقت کردند که تجارت بین‌المللی کالاها را افزایش دهد. این قواعد ساده و صریح کماکان معتبر است.

به هر حال اعضا وجود شرایط و مقتضیاتی را تصدیق کردند که یک عضو گات ممکن است به دلایلی مشروع ناگزیر از تحدید تجارت بین‌المللی گردد. درست در این موقع

است که به طور استثنایی، تمایزات فرهنگی و اجتماعی، یا سایر عینیات مشروع می‌تواند اِعمال محدودیت بر تجارت بین‌المللی را توجیه کند. بنابراین گات تا حدی با عباراتی کلی و مبهم به اعضاء اجازهٔ برقراری محدودیت تجاری را به منظور اخلاقیات عمومی(مثلاً منع تصاویر هرزه)، یا حمایت از حیات و سلامت انسانی، حیوانی و گیاهی(منع صادرات آزبستوس)، یا حمایت از آثار با ارزش ملی(منع صادرات آثار هنری)، یا حفظ منابع نابوده شوند طبیعی (منع مواد فرساینده لایهٔ اُزن)، یا تضمین وفور محصولاتی که با کمبود عرضه مواجه است یا جهت حمایت از منافع امنیتی یا تصمیمات سازمان ملل متحد(منع واردات نفت، بعد از جنگ خلیج[فارس]) می‌دهد. اما این ارزشها در گات تعریف و تعیین نشده‌اند. در وهلهٔ نخست این به عهده اعضای گات است که خود درباره کاربرد آن تصمیم‌گیری کنند. اگر عضو دیگری مخالف بود، گروهی از قضات بین‌المللی (که پانلی را تشکیل می‌دهند) راجع بدان تصمیم خواهند گرفت. آنچه واضح است اینکه استثنائات تنها در شرایطی نادر می‌تواند مجاز شود، و فقط در صورتی تبعیض بین کشورها اِعمال می‌شودکه حقیقتاً به قصد نیل به اهداف موردنظر باشد. از اینروی چنانچه درخواست استثناء واقعاً به منظور اِعمال محدودیت تجاری باشد که بطور نامشروع در پوشش اقدام حمایتی مثلاً بگوییم اخلاق عمومی یا محیط زیست عرضه شود، مجوز نخواهد گرفت.

چگونگی توجیه و پذیرش یک استثناء بستگی به حقایق مطروحه دارد. همانگونه که در مورد هر متن حقوقی همیشه جا برای تعبیر و تفسیر باز است، لذا مکانیسم فیصله اختلاف دارای اهمیت بسیار زیادی است. هیئتهای حل اختلاف گات در واقع آمران توجیه‌کنندهٔ مشروعیت سیاست دولت و امور اجتماعی، فرهنگی و محیط زیست می‌باشند. در این شیوه، عقلانیتِ منطقِ اقتصادیِ قواعد نمی‌تواند منفک از ارزشهای

غیراقتصادی باشد، و قواعد بطرز مکانیکی اعمال نمی‌شوند، بلکه منوط به تفسیر و اِعمال آن از سوی اعضای هیئت می‌باشند که برای بررسی و صدور حکم درباره اختلاف خاصی منصوب شده‌اند.

این قواعد بیش از چهل سال اساس تجارت بین‌المللی در باشگاه گات را فراهم کردند. گات در واقعیت امر، نظامی جهانی مانند سازمان ملل متحد نبود. زیرا چین، بلوک شوروی و سایر کشورهای سوسیالیست در آن عضویت نداشتند و سازمانهایی که این قواعد را رعایت و اجرا می‌کردند در مرحله جنینی و بدون قدرت مؤثر و اجرایی بودند. اعضا می‌توانستند با توسل به ادعای اولویت حاکمیت ملی اظهار دارند که برخی از تصمیمات هیئتهای فیصله اختلافات گات از لحاظ حقوقی الزام‌آور نیست. از سالهای ۱۹۵۰ تا سالهای ۱۹۸۰ روند تکمیلی گات به وسیله «دور»های مذاکرات انجام گرفت - دور توکیو، دور کندی - که در هر کدام مقررات جدیدی به تدریج مورد قبول واقع می‌شد. در ۱۹۸۶ اعضای گات «دور اوروگوئه» را آغاز کردند به منظور توسعه مقررات تجارت آزاد و همچنین ایجاد یک ساختار سازمانی رسمی‌تر، و در عین حال یک نظام الزام‌آور جدید برای حل اختلافات (دور مذاکره را با اسم شهر، کشور یا رهبری نامگذاری می‌کنند که مرتبط با مذاکرات است).

مذاکرات دور اروگوئه در آوریل ۱۹۹۴ به نتیجه رسید. یکصد و بیست و سه کشور در مراکش برای امضای موافقتنامه تأسیس سازمان تجارت جهانی دیدار کردند. چین در میان آنها نبود که بعداً به آن پیوست یا روسیه که هنوز در حال مذاکره است. (که با تصویب پروتکل کیوتو امکات توفیقش افزایش یافته است). سازمان تجارت جهانی ساختار سازمانی جامعی دارد که در سالهای ۱۹۴۰ امکان توفیق نیافت، هدف از آن مدیریت اجرای مقررات رو به رشد داد و ستد بین‌المللی است. مقررات قدیمی گات در

سازمان جدید تجارت جهانی گنجانیده شد و به هسته اصلی آن تبدیل گردید. مقررات مذکور به حوزه‌های جدید مهم (و در عین حال حساس) گسترش داده شد، به طوری که تجارت آزاد اینک تجارت در خدمات (موافقتنامه عمومی درباره تجارت در خدمات) گاتس (Gats)، مانند بانکداری، بیمه و خدمات مالی و غیره را در برمی‌گیرد. ولی در برگیرندهٔ تمامی خدمات نیست و آنهایی که از شمول آن خارجند، شامل خدماتی می‌باشند که کشورهای در حال رشد غالباً در آن امتیاز رو به رشدی دارند مانند کشتی سازی و ساختمان. دومین موافقتنامه جدید به جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت معنوی(تریپس) (TRIPS) می‌پردازد، و هدف از آن گسترش حمایت از حقوق ملی و بین‌المللی مالکیت معنوی(گواهینامه‌های ثبت، علائم تجارتی و غیره) و ادغام کامل آنها در مقررات تجارت آزاد است. مقصود از این موافقتنامه پایان دادن به تجارت بین‌المللی در مورد دارو و محصولات دارویی است که بدون رعایت قوانین مالکیت معنوی تولید می‌شوند، با این استدلال که قصور در رعایت چنین مقرراتی موجب ایراد خسارت به فعالیتهای مشروع بازرگانی و تضعیف خلاقیت و ابتکار می‌گردد. موافقتنامه مذکور در عین حال بروز بحث و مجادله را باعث شده است: زمانی که شرکتهای دارویی به استناد آن کوشیدند تا آفریقای جنوبی را از تولید داروهای ژنریک ارزان قیمت درمان بیماری ایدز و اچ آی وی HIV باز دارند. بهرحال به دنبال تشدید اعتراضات در آوریل ۲۰۰۱، سی و نه شرکت دارویی لاجرم شکایت حقوقی خود به منظور جلوگیری از اجرای قانون دارویی ۱۹۹۷ آفریقای جنوبی را پس گرفتند، و امکان استفاده از داروهای ژنریک در حد استطاعت مردم را دادند. تبعات موافقتنامه تریپس بر میزان دسترسی هر چه بیشتر جوامع فقیرتر به داروها کماکان جنجال‌برانگیز می‌باشد. این امر همچنان بدون تغییر مانده است حتی پس از آنکه کمیسیونی از جانب حکومت بریتانیا پس از بررسی درباره

اثرات حقوق مالکیت معنوی نتیجه گرفت که حقوق مذکور بندرت و بسیار اندک می‌تواند در برانگیختن تحقیقات و توسعه در زمینه بیماریهای مناطق حارّه‌ای در کشورهای در حال رشد تأثیر داشته باشد، که گفته می‌شود مبنای منطقی برای کاربرد قواعد مالکیت معنوی در مرحله نخست می‌باشد.(۱۲)

موافقتنامه سازمان تجارت جهانی، چهارچوب سازمانی جدیدی، شامل مقررات گسترده درخصوص فیصله اختلافات بین‌المللی را تأسیس کرد. هیئت استیناف مقتدری را به وجود آورد که مقام نهایی در باب حقوق سازمان تجارت جهانی است و نیز آنگونه که اشاره شد، درخصوص مشروعیت بخشیدن به سیاست دولتها و سایر استثناناتی که دولتهای عضو بدان می‌توانند توسل جویند. اگرچه نظام قواعد تجاری گسترده شده است ولی هنوز حوزه‌های متعددی هستند که وارد نظام سازمان تجارت جهانی نشده‌اند، که از آن جمله بسیاری از فعالیتهای کشاورزی است. تلاشها برای مذاکره دربارهٔ دور جدید سازمان تجارت جهانی در ۱۹۹۹ در سیاتل با شکست مواجه شد، بخاطر عدم توافق میان حکومتهای کشورهای توسعه یافته و در حال رشد، که در نتیجه سبب قدرت گرفتن یک ائتلاف شکننده میان سازمانهای غیردولتی شد. در نوامبر ۲۰۰۱، توافق در دوحه، قطر، برای آغاز دور جدیدی، با تأکید بر توسعه اقتصادی و از میان برداشتن فقر در کشورهای در حال رشد حاصل آمد. از این دور به عنوان «دور توسعه» نیز نامبرده می‌شود. در سپتامبر ۲۰۰۳ در کن کن(Cancun)، مکزیک، کنفرانس وزیران سازمان تجارت جهانی بر سر تعیین تعهدات دوحه و توافق درخصوص مواد دستورکار ناکام ماند و تفرقهٔ نظرات بخصوص درباره محصولات کشاورزی شدید بود، که خارج از شمول مقررات سازمان تجارت جهانی است و زیان بسیاری را متوجه کشاورزان کشورهای در حال توسعه می‌کند، که امکان دسترسی به بازارهای کشورهای

غربی را ندارند. گروهی مرکب از بیست و دو کشور در حال توسعه منجمله برزیل، چین، هند و نیجریه اینک بصورت تشکل مؤثری در برابر ایالات متحده و اتحادیهٔ اروپا قرار گرفته‌اند. هدف اصلی چیست؟ قصور اتحادیهٔ اروپا و ایالات متحده در خاتمه دادن به اعطای سوبسیدهای عظیم به کشاورزان خود، که بالغ بر میلیاردها دلار و یورو می‌شود. مضاف بر توفیق اخیر برزیل در دادخواست جهت خاتمه دادن به سوبسیدهای آمریکا و اروپا به پنبه‌کاران، قرائن حاکی از آنست که این مقررات جهانی سمت و جهت جدیدی را به خود خواهد گرفت. بعد از فوران اعتراضات علیه سازمان تجارت جهانی در خیابانهای سیاتل و جاهای دیگر، مقررات چنین مسیری را در پیش دارند. نعومی کلین (Naomi Klein) حوادث در سیاتل را چنین توصیف کرده است، «زمزمه‌های آرام بدل به فریاد شد، فریادی که در سراسر جهان به گوش رسید».[۱۳] هنوز تا درک عواقب کامل آن به زمان بیشتری نیاز است.

*

طی سالیان بسیار مقررات گات کم و بیش دور از انظار عمومی اِعمال می‌شد. این امر در اوائل سالهای ۱۹۹۰ تغییر یافت، هنگامی که مکزیک طی شکایتی ممنوعیت واردات ماهی تن صید شده توسط کشتی‌های ماهیگیری مکزیکی در آبهای مکزیک و دریاهای آزاد به آمریکا را مورد چالش قرار داد. قضیه پیرامون شرایطی بود که به موجب آن یک کشور می‌تواند واردات را بر مبنای اینکه محصول به شیوه‌ای تولید شده که از لحاظ محیط زیستی زیان‌آور است، ممنوع سازد. ایالات متحده استانداردهای محیط زیست داخلی در مورد فعالیتهای مربوط به صید ماهی را در ورای سرزمین خود بکار می‌برد. واردات ماهی تن از مکزیک ممنوع شد چون صید مذکور نسبت به «دلفین رفتاری دوستانه» نداشت.: ایالات متحده مدعی بود که مکزیکی‌ها در جریان صید ماهی تن

تعداد زیادی از دلفین‌ها را نیز تلف می‌کنند. این ممنوعیت آمریکا ظاهراً دو قاعدهٔ طلایی حقوق بین‌الملل را نقض می‌کرد: ۱) اینکه تمامی کشورها مجاز به صید آزادانه در دریاهای آزاد می‌باشند؛ و ۲) یک کشور نمی‌تواند استانداردهای مربوط به فعالیت‌های ملّیش را در مورد سایر کشورها اعمال کند مگر اینکه توافقی برخلاف آن وجود داشته باشد.

این قضیه مشکل مضاعفی را برای ایالات متحده بوجود آورد: قواعدی بین‌المللی درخصوص حفاظت از دلفین، یا تنظیم کنندهٔ صید ماهی تن در خارج از سواحل مکزیک وجود نداشت. طبق حقوق بین‌الملل دلفین‌ها جزو انواع جانوران در معرض خطر نبودند. ارزشهای آمریکایی ـ عشق و علاقه به دلفین‌ها ـ بر مکزیک تحمیل می‌شد. مکزیک ممنوعیت را براساس قواعد گات به چالش گرفت. دوپانل مجزای گات در باب قضیه حکم داده و جانب مکزیک را گرفتند. تصمیم نخست در ۱۹۹۱ گرفته شد. بدین مفهوم که ایالات متحده مقررات داخلی مربوط به محیط زیست را خارج از محدودهٔ سرزمینی‌اش اعمال می‌نماید که گات آن مجاز نمی‌شمرد.[۱۴] هیئت گات استدلال آمریکا را رد کرد که به منظو رحمایت از دلفین‌ها «حیات جانوری» یا حفاظت از آن‌ها به عنوان «منابع طبیعی پایان‌پذیر» می‌تواند تجارت ماهی تن را محدود سازد، پانل اظهار داشت که این استثنائات می‌تواند فقط در داخل سرزمین ایالات متحده مورد استناد قرار گیرد. چون واردات ماهی تن از مکزیک به محیط زیست یا مصرف‌کننده آمریکایی زیان نمی‌رساند بنابراین خواسته آمریکا مردود است.

این قضیه به صورت «دلیلی بارز» (Cause Célebre) برای سازمانهای غیردولتی بود.[۱۵] در روزنامه‌های آمریکایی آگهی‌هایی در یک صفحه کامل در انتقاد از قواعد تجارت آزاد به چاپ رسید. سازمانهای مذکور مدعی شدند که مقررات گات، قوانین

آمریکا در مورد محیط زیست را تضعیف می‌کند، اینکه به تجارت آزاد در برابر محیط زیست اولویت داده شده، که تصمیم‌گیری دولت حاکم در معرض نابودی قرار دارد. استدلالات و مجادلات همچنین توجه و نظر عمومی را بخود جلب کرد و مسأله به صورت یکی از مباحث اختلاف‌برانگیز در اجلاس سران زمین در ریو در ژوئن ۱۹۹۲ درآمد. این موضوع در واقع، تقریباً داشت مانع حصول توافق درخصوص دستور کار بیست و یک و بیانیه ریو می‌شد، سندهایی که رهبران جهان جهت امضای آن گرد آمده بودند.[۱۶] قضیهٔ تون / دولفین سئوالی اساسی را به میان آورد: آیا یک کشور می‌تواند به منظور حمایت از محیط زیست خارج از سرزمین خود، واردات را محدود سازد؟ اگر پاسخ بدین سئوال مثبت است، پس چه چیزی می‌تواند آن کشور را از برقراری ممنوعیت بر واردات برحذر دارد در صورتی که محصولاتی با نقض قوانین بهداشت و سلامت یا قواعد کار و کارگری، یا استانداردهای حقوق بشر تولید شده باشد؟

اما به این قضیه می‌شد به طریقی دیگر نیز نگریست ـ از دیدگاه مکزیک (کشوری در حال توسعه) می‌توانست پرسیده شود: چرا باید قواعد تجاری به کشوری اجازه دهد که ارزشهای محیط زیستی یا فرهنگی‌اش را به کشور دیگری تحمیل کند، بخصوص جایی که جامعه بین‌المللی مشروعیت چنین اعمالی را برای رواج آن ارزشها، یا نیاز به حمایت از آن منبع خاص محیط زیستی را به رسمیت نشناخته است؟ بسیاری بر آن بودند که علاقه عاطفی ایالات متحده برای دولفین‌ها تا حد زیادی مبتنی بر علائق احساساتی نسلی از آمریکائیان است که از کودکی با پخش برنامه تلویزیونی دولفین «فیلپر» دوست داشتنی بزرگ شده‌اند.

تجارت آزاد نمی‌تواند منشوری برای زورگویی باشد. نظام گات قرار بود طریقی باشد جهت اجتناب از وضعیتی که در آن کشورهای بزرگ و قدرتمند از لحاظ اقتصادی

اراده (و ارزشهایشان) را بر کشورهای کوچکتر و ضعیف‌تر تحمیل کنند. معذلک در این مورد ایالات متحده دقیقاً چنین می‌کرد. کشورهای در حال رشد در حمایت از مکزیک متفق بودند، و وقتی مکزیک در دعوی برنده شد احساس حقانیت کردند. من تردیدی ندارم که نتیجه امر، تصمیمی درست بود، و انتقاد سازمانهای غیردولتی از آن تصمیم راهی نادرست را می‌پیمود. مشکل واقعی در نحوه بیان استدلال حکم بود. رأی صادره بیش از حد بر اهمیت ارزشهای تجارت آزاد مبالغه کرد، و نه به اندازه کافی در شناسایی و قبول اهمیت محیط زیست و سایر ارزشها(این جای شگفتی ندارد. زیرا در آن زمان پانلها معمولاً مرکب از دیپلماتهای تجاری با تصور و دورنگری محدود، بودند). به نظر می‌رسید که زبان و عبارت تصمیم هیئت این امکان را منتفی می‌ساخت که ممکن است تحت شرایطی کشوری بتواند واردات را به منظور حمایت محیط زیست کشور تولید کننده، یا جامعه بین‌المللی بطور کلی، محدود سازد. بهرحال، مواردی خواهد بود که کاربرد اقدامات یکجانبه پیرامون فعالیتهای انجام یافته در خارج قابل توجیه است، بخصوص اگر شیوهٔ تولید محصول ناقض قواعد جهانی باشد. ولی به نظر من در این موردِ بخصوص، چنین وضعیتی وجود نداشت.

معذلک قضیهٔ تون / دولفین به نمادی از میزان غلط بودن گات و جهانی شدن تجارت آزاد درآمد. تأسیس سازمان تجارت جهانی در ۱۹۹۴، زمینه و موجبی را برای توجه و نظارت عمومی فراهم آورد که منجر به تظاهرات ۱۹۹۹ در سیاتل گردید. گروههای کلیسا، اتحادیه‌های کارگری، طرفداران محیط زیست، فعالان طرفدار توسعه، و حتی یک محافظه کار انگلیسی، عضو سابق پارلمان اروپا که لباس لاک‌پشت دریایی پوشیده بود.(به خاطر پرونده معروف WTO) در بزرگترین تظاهرات مخالفت با جهانی شدن، تا آن زمان، گردهم آمدند. مقررات حقوق بین‌الملل سازمان تجارت جهانی هدفِ نخستِ

حمله بود. نظارت و توجه عمومی نسبت به قانونگذاری جهانی امری کاملاً معقول است. مقررات برای حفظ منافع مردم می‌باشند نه تأمین منافع حکومتها و دولتها. توجه عمومی می‌تواند تغییر را باعث شود: من تأثیر آن را به روشنی و وضوح در برخی از تصمیمات اولیه هیئت استیناف، بازوی جدید و قضایی پراقتدار سازمان تجارت جهانی دیدم. در همان نخستین تصمیمش در ۱۹۹۶ مربوط به قضیه مطروحه توسط ونزوئلا و برزیل علیه آمریکا راجع به استانداردهای فرآورده‌های بنزین که با وسواس و دقت به آن پرداخت. هیئت استیناف حکم کرد که مقررات سازمان تجارت جهانی نباید به نحوی در «انزوای کلینیکی» از سایر قواعد کلی حقوق بین‌الملل تفسیر گردد.(۱۷) برخلاف هیئتهای اولیه گات، اعضای هیئت استیناف نه دیپلماتهای بازرگانی، بلکه مکتب رفته حقوق عمومی بین‌الملل بودند. آنها با نگرش جهانی‌تر قواعد گات و سازمان تجارت جهانی را در گسترهٔ وسیع‌تر اجتماعی و در درون چهارچوب عمومی حقوق بین‌الملل در نظر می‌گیرند. اگرچه عبارات حکم هیئت استیناف ممکن است بی‌خطر بنظر برسند، امّا نشانه‌هایی متفاوت از حقوق را در تصمیمات قضایی اولیهٔ گات نشان می‌دهد. قضیه تون / دولفین ظاهراً در را بشدت بر روی هر گونه تفسیر مقررات گات در پرتو سایر قواعد جهانی مانند مقررات مربوط به محیط زیست، بسته است. برای مشتاقان شیوهٔ قدیم گات، تصمیم هیئت استیناف، انقلابی بود. آن علامتی از یک تغییر بنیادی است که در برخی جاها مورد استقبال جهانی قرار نگرفت. کشورهای در حال رشد بخصوص نگران بودند، که سازمان تجارت جهانی به صورت عرصه‌ای برای موضوعات غیرتجاری درآید، شامل حقوق بشر و استانداردهای کارگری، نگرانی آنها کاملاً بی‌مورد نبود. چنین اتفاق افتاد که من با مشاور حقوقی سابق گات، فریدر روسّلر Frieder Roessler یک روز بعد از آنکه هیئت استیناف حکم خود را در مورد پروندهٔ ونزوئلا / برزیل ارائه کرد، در

حال قدم زدن دور باغهای قصر دوره رنسانس هارولد آکتون در لاپی یترا در فلورانس صحبت می‌کردیم. روسّلر از حکم صادره مضطرب بود. به گات بیش از این به عنوان رژیمی قائم به خود (Self - Contained) نگریسته می‌شد، رژیمی بسته که منزوی از سایر قواعد حقوق بین‌الملل بسر می‌برد. طبق آن دیدگاه، خلوص قواعد تجارت اینک با سایر قوانین بین‌المللی درباره حقوق بشر، محیط زیست و کار آمیخته شده است.

اعضای هیئت استیناف در وارد کردن مقررات سازمان تجارت جهانی به درون جریان اصلی حقوق بین‌الملل تردیدی به خود راه نداده‌اند. در ۱۹۹۸ حکم مهمتری درباره تجارت عظیم جهانی میگو صادر شد، هنگامی که هیئت استیناف، موثراً تصمیمات هیئت گات راجع به تون / دولفین را دگرگون ساخت. پرورش میگو در بیش از پنجاه کشور جهان فعالیتی پرسود است، با بازاری بین‌المللی به ارزش چندین میلیون دلار. پرورش‌دهندگان نیازمند دسترسی به بازارهای ارزشمند اروپا و آمریکا می‌باشند. اما پرورش میگو اثرات و هزینه‌های عمدهٔ محیط زیستی دارد، که می‌تواند به ویژه برای لاک‌پشتهای دریایی مهاجر زیان‌بخش باشد که در تورهای صید میگو گرفتار می‌شوند. این موجودات شگفت‌انگیز در مهاجرت خود هزاران میل عرض اقیانوسها را می‌پیمایند، و طبق حقوق بین‌الملل به عنوان موجوداتی از لحاظ بین‌المللی در معرض انقراض شناخته می‌شوند. کنوانسیون ۱۹۷۳ در باب تجارت بین‌المللی انواع جانوران در معرض خطر [نابودی]، تجارت این لاک‌پشت‌ها را ممنوع کرد. وسیله‌ای نسبتاً کم هزینه معروف به ابزار دورکننده لاک‌پشت (TED)Turtle excluder device)) اختراع شده که امکان می‌دهد لاک‌پشتها از تورهای میگو فرار کنند. ایالات متحده و سایر کشورها در قوانین داخلی استفاده از وسیله مذکور را گنجانده‌اند.

در ۱۹۸۹ ایالات متحده اساساً واردات میگو از برخی کشورها که لزوم استفاده از آن

وسیله یا حفاظت‌های مشابهی را برای حمایت از لاک‌پشتهای دریایی برقرار نکرده بودند، ممنوع ساخت. ممنوعیت مذکور در پی اقامهٔ دعوایی حقوقی در دادگاههای فدرال آمریکا توسط ائتلافی از سازمانهای غیردولتی (شامل باشگاه سی یرا، شبکه بازگرداندن جزیره لاک‌پشت، انجمن آمریکایی جلوگیری از بی‌رحمی نسبت به حیوانات، انجمن اقدام انسانی، و انستیتوی جزیرهٔ ارض) برقرار گشت. آنها مدعی بودند که قانون فدرال ایالات متحده، حکومت را موظف می‌سازد که نسبت به حمایت از لاک‌پشتهای دریایی در اکناف جهان اقدام کند منجمله با ممنوع ساختن واردات میگو از هر جایی که پرورش و تولید آن موجب آسیب به لاک‌پشتها می‌شود. درخواست مذکور مورد تأیید محاکم فدرال قرار گرفت و حکومت ایالات متحده متعاقباً واردات میگو از هند، مالزی، تایلند و فیلیپین را ممنوع کرد.

یک بار دیگر ایالات متحده متهم شد که قوانین داخلی محیط زیست خود را نسبت به محصولات تولید شده در خارج از سرزمینش اعمال می‌کند. اما این بار با قضیه اولیه تون / دولفین دو تفاوت وجود داشت، نخست، نظام گات جایگزین شده بود و قواعد جدید سازمان تجارت جهانی مفهوم «توسعه پایدار» را قبول داشت، و رعایت ملاحظات محیط زیستی را لازمهٔ توسعه اقتصادی می‌دانست. دوم اینکه برخلاف مورد دلفین‌ها، لاک پشتهای دریایی از لحاظ بین‌المللی بعنوان جانوران در معرض خطر شناخته شده بودند. چهار کشور آسیایی ممنوعیت ایالات متحده را در سازمان تجارت جهانی به چالش طلبیدند. در مرحلهٔ نخست، پانل سازمان تجارت جهانی حکم کرد که محدودیت آمریکا ناقض قوانین سازمان تجارت جهانی است. ایالات متحده از هیئت استیناف درخواست پژوهش کرد. هیئت استیناف رأی پانل را نقض کرد و استثنائات گات را به عنوان اجازه تحت شرایطی خاص تفسیر کرد، که به یک عضو سازمان تجارت جهانی اجازه

می‌دهد تا واردات را به موجب مقتضیات محیط زیستی محدود سازد، هنگامی که هدف حمایت از منابع طبیعی مشترک باشد، حتی چنانچه منابع مذکور خارج از سرزمین کشور واردکننده قرار داشته باشند.[۱۸] هیئت استیناف بر آن بود که مسأله مهم و جدی این است که منابع مورد استناد باید در ارتباط با کشوری باشد که اقدامات حفاظتی را اتخاذ می‌کند.

هیئت استیناف در این قضیه مشکل چندانی جهت نیل به نتیجه‌گیری نداشت، چون بین ایالات متحده و لاک‌پشتهای دریایی مورد آسیب در آبهای آسیا پیوندی موجود بود. لاک‌پشتهای دریایی دور دنیا مهاجرت می‌کنند و ممکن است سیر حرکتشان به داخل و خارج از آبهای آمریکا باشد. این بدان معنی بود که اصولاً ایالات متحده می‌تواند اقداماتی را جهت حمایت از لاک‌پشتها بعمل آورد. اما هیئت استیناف رأی داد که ممنوعیت تبعیض‌آمیز می‌باشد، زیرا واردات میگو از سایر کشورهای دوست و مجاور را که به حمایت از لاک‌پشتها نیز نمی‌پردازند، ممنوع نساخته است. به موجب مقررات سازمان تجارت جهانی، تمامی کشورها مستحق رفتار برابر می‌باشند.

هیئت استیناف همچنین بر آن بود که اقدام ایالات متحده زودهنگام بوده است. کشور مذکور قبل از برقراری ممنوعیت، از امکان جستجوی حل موضوع از طریق دیپلماسی محیط زیستی و مذاکره با چهار کشور آسیایی استفاده نکرده است. باید به مذاکرات رودررو با این کشورها می‌پرداخت جهت ترغیب آنان به حمایت از لاک‌پشتها، و می‌کوشید که به مصالحه و توافقی دست یابد پیش از آنکه بطور یکجانبه مقرراتش را بر دیگران تحمیل نماید. از آنجا که ایالات متحده در توسل به اقدامات دیپلماتیک کوتاهی ورزیده لذا نمی‌تواند راه‌حل خودش را تحمیل کند.

این قسمت از تصمیم هیئت استیناف دارای تبعات مهمی نه فقط برای ممنوعیت‌های محیط زیستی و محدودیتهای تجاری می‌باشد بلکه نظر مذکور عملاً بدین معنی است

که هیچ دولتی نمی‌تواند به میل خود مبادرت به اقدام کند، مگر اینکه قبلاً با حسن‌نیت به تلاش در جهت حصول توافق مرضی‌الطرفین از طریق مذاکره دست زده باشد. این تصمیم که دو سال قبل از روی کار آمدن رئیس جمهور بوش گرفته شد، هشداری بود برای دستور کار و برنامهٔ محافظه‌کاران نو که وارد صحنه سیاست می‌شدند.

حکم صادره در پرونده میگو / لاک‌پشت دریایی قویاً توسط سازمانهای غیردولتی و برخی کشورهای در حال رشد مورد انتقاد واقع شد. شهروند عام یک گروه مدافعانِ مستقر در آمریکا، با سر و صدای زیاد مدعی شد که این نمونهٔ دیگری است از اینکه مقررات سازمان تجارت جهانی حقوق دولتها در تعیین استانداردهای محیط زیست خود را تضعیف می‌کند.(۱۹) از سوی دیگر، کشورهای در حال رشد اظهار داشتند که تصمیم مذکور، در رابر روی اقدامات یکجانبه محیط زیستی می‌گشاید. من با هیچ یک از انتقادات دو طرف موافق نیستم. هیئت استیناف طریق خود را پیمود و ابراز داشت که ارزشهای موردنظر ایالات متحده تنها هنگامی می‌تواند مجری شود که از لحاظ بین‌المللی مورد قبول عام باشد یعنی این توافق عمومی در سایر موافقتنامه‌های بین‌المللی منعکس باشد. (جای تعجب است که در حمایت از ایالات متحده، هیئت استیناف تعدادی از کنوانسیونهای بین‌المللی را مورد استناد قرار داد که آمریکا نه آنها را امضاء و نه تصویب کرده بود، ولی هیئت مذکور به این تفسیر توسل جست که این معاهدات می‌تواند تبعات مهمی برای دولتهای غیرعضو داشته باشد زیرا منعکس‌کنندهٔ «ارادهٔ جامعه بین‌المللی» است). قبل از اینکه کشوری بخواهد ارزشهایش را بر کشور دیگری تحمیل کند باید وارد مذاکرات مربوط به موضوع بشود. بنابراین هیئت استیناف منافع متضاد را متعادل ساخت: از یک سو بین تجارت آزاد و دسترسی به بازار و از سوی دیگر بین خواست و اقتدار دولتها به اتخاذ اقدامات لازم و متناسب برای حمایت از

اهداف مشروع محیط زیستی. ایالات متحده به حکم هیئت استیناف سازمان تجارت جهانی گردن نهاد. مبادرت به مذاکره با چهار کشور آسیایی برای حمایت از لاک‌پشتها کرد و با سه کشور به توافق دست یافت. مالزی بهر حال خود را کنار کشید، تمایلی به اتخاذ اقدامات جهت جلب رضایت خاطر آمریکا نداشت. هنگامی که مالزی مجدداً شکایتی را علیه استمرار ممنوعیت درخصوص واردات میگوی خود مطرح کرد، هیئت استیناف رأی داد که ایالات متحده تمامی اقدامات لازمه را بعمل آورده است، و لذا می‌تواند به منظور حمایت از لاک‌پشتها واردات را ممنوع سازد.[۲۰]

حکم میگو / لاک‌پشت دریایی به صورت نمادی از تغییر در قواعد جهانی تجارت درآمده است. حکم مذکور حکایت از قبولِ نگرش جامع و کلی‌گرایانه‌ای از سوی نظام سازمان تجارت جهانی دارد، که منافع تجاری را در زمینه گسترده‌تر اجتماعی قرار می‌دهد. تعجب اینکه در عصر «تجارت عادلانه» ایالات متحده با پیروزی در این پرونده، قواعد تجاری را وارد همان حوزه‌هایی از حقوق بین‌المللی کرد که حمایت خودش از آنها کم عمق‌تر و سست‌تر است. من نمی‌توانم این احساس را پنهان کنم که آیا کسانی که طراح استراتژی حقوقی در پرونده میگو / لاک‌پشت دریایی بودند، دیدگان خود را بر دورنمای گسترده‌تر منافع حقوقی ـ سیاسی آمریکا بسته بودند؟ با پیروزی استدلالات جامع در این قضیه، آمریکا راه را برای نارضایتی‌های آینده درقبال مقررات تجارت آزاد گشوده است. اگرچه هنوز، حداقل برای زمان حاضر، نسبت به قواعد سازمان تجارت جهانی متعهد باقی مانده است، ولی وجود سه عامل طی زمان آتی ممکن است سبب اتخاذ موضع متفاوتی گردد، که در نتیجه آن، حمایت برای چندجانبه‌گرایی در سایر حوزه‌ها ـ حقوق بشر، محیط زیست، احتمالاً رو به زوال گذارد.

نخست، کشورهای در حال رشد سازمان تجارت جهانی را به حوزه‌هایی مانند

سوبسید کشاورزی می‌کشانند که موجب دردسر داخلی خواهد شد. دوم، ایالات متحده از لحاظ سیاسی و اقتصادی در پرونده‌های مهمی در زمینه فولاد، پنبه و قماربازی اینترنتی بازنده می‌شود. سوم، هیئت استیناف اجازه می‌دهد که سایر ارزشهای اجتماعی نیز از «خلوص» قواعد تجاری مشابه کاسته و آن را آمیخته سازد.

*

و در این حوزهٔ مستقلِ حقوق بین‌الملل تکلیف «روابط ویژه» بین ایالات متحده و بریتانیا چه می‌شود؟ این دو کشور از همان زمان انتشار منشور آتلانتیک جزو بزرگترین طرفداران قواعد چندجانبه و جهانی تجارت بوده‌اند. با ظهور اتحادیهٔ اروپا، بریتانیا به آن گروه بزرگ کشورها تعلق یافته است. البته این بدان معنا نیست که دو کشور فاقد اختلاف می‌باشند، کما اینکه تفاوت نظرشان قبلاً درباره ترجیحات تجاری دوره استعماری بروز کرده بود. اختلافات ناشی از WTO (س. ت. ج) حتی قبل از روی کار آمدن جورج. دبلیو. بوش، تنش مهمی را برانگیخته بود. در قضیه موز هیئت استیناف با نظر ایالات متحده و متحدانش در صادرات موز موافقت داشت که مقررات اتحادیهٔ اروپا مغایر قوانین سازمان تجارت جهانی و تبعیض‌آمیز می‌باشد. سازمان تجارت جهانی به ایالات متحده اختیار داد که می‌تواند ضمانتهای اجرایی مالی را بر اتحادیهٔ اروپا و دولتهای عضو آن تحمیل نماید و در سپتامبر ۲۰۰۰ دولت کلینتون اعلام کرد که تحریمات هدفمند را در مورد برخی صنایع خاص در اتحادیهٔ اروپا اعمال می‌کند. محصولات موردنظر شامل پارچه کشمیر تولید شده در اسکاتلند بود. این محصول بدان خاطر انتخاب شد که در حوزه‌های انتخاباتی اسکاتلند تولید می‌گردید که حزب حاکم کارگر در آنجا اکثریتی ناچیز را دارا بود. این تحریم هدفمند فشار بر حکومت بریتانیا را تشدید کرد تا نفوذش را بر جامعه اروپا به منظور پذیرش حکم س. ت. ج و رعایت آن بکارگیرد. درست قبل از

انتخابات پارلمانی مه ۲۰۰۱ وقتی تهدید تحریم برداشته شد، کارخانجات اسکاتلندی نفس راحتی کشیدند.[۲۱] رئیس انجمن بافندگان اسکاتلند تحریمات س. ت. ج را تهدیدی توصیف کرد که «چون شمشیر داموکلس بالای سرمان آویخته است». اینک س. ت. ج و مقرراتش به مسائل سیاست داخلی تبدیل شده‌اند.

سه سال بعد همان فشارهای تجاری بر سیاستهای انتخابات محلی، منتهی این بار در جهت عکس اِعمال شد. بعد از پیروزی آمریکا در س. ت. ج. اتحادیهٔ اروپا در قضیه افزایش تعرفه و عوارض گمرکی بر واردات فولاد توسط ایالات متحده، خط مشی آن کشور را در پیش گرفت و محصولاتی را مورد هدف قرار داد که دولت آمریکا در ایالات تولیدکنندهٔ آن از اکثریت اندکی برخوردار بود. مرکبات فلوریدا یکی از اهداف بود. روزنامه سان سنتی نل در فورت لودردیل (Fort Lauderdale) قبلاً هشدار داد «چه کسی می‌خواهد شرطبندی کند که در صورت اِعمال تهدید از سوی اتحادیهٔ اروپا آیا محصولات فلوریدا مورد حمله خواهد بود یا نه؟[۲۲] پرزیدنت بوش تحت فشار ناگزیر از عقب‌نشینی شد. به هر حال، همانگونه که من قبلاً گفتم، وی قادر به ذکر این نکته نبود که دارد حکم س. ت. ج. را اجرا می‌کند. اینجا حقوق بین‌الملل داشت اجرا می‌شد ولی به آن واقعیت اشاره‌ای صورت نگرفت. اینجا نیز حقوق بین‌الملل مسائل مربوط به حاکمیت، دمکراسی و مسئولیت پاسخگویی را به میان می‌آورد: قواعد جهانی بر تصمیم‌گیری داخلی تفوق دارد.

ایالات متحده تا زمانی که این قواعد منافعش را تأمین می‌کرد، حامی سر سخت قواعد تجاری بین‌المللی، سازمانهای کارآمد و مؤثر، و ضمانتهای لازم‌الاجرا بوده است، که نشان‌دهندهٔ تفاوت بارزی بین منافع اقتصادی و منافع غیراقتصادی‌اش می‌باشد. در ۱۹۸۵ ایالات متحده ناگهان پذیرش قبلی خود از صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری

پیرامون رسیدگی به دعاوی مطروحه توسط آن کشور یا علیه آمریکا را پس گرفت. عامل مؤثر در این امر، شکایت مطروحه توسط نیکاراگوا بود که حمایت آمریکا از کنتراها را مورد چالش قرار داد(دیوان علیه ایالات متحده حکم کرد).[۲۳] درست برعکسِ شیوه‌ای که آمریکا، در سازمان تجارت جهانی پرچمدارش بود که برای فیصلهٔ الزام‌آور اختلافات تجاری بین‌المللی، با این انگیزه که بدون چنین نظامی کشورهای ناقض تعهدات تجاری را نمی‌توان مسئول و پاسخگو دانست که در نتیجه آنها بطور غیر عادلانه از امتیازات اقتصادی منتفع خواهند شد. در واقع موجب شگفتی و طنزآمیز است که با گذشت یک دهه، رابرت زولیک از کشورهای در حال رشد می‌خواست که برای رفع اختلافاتشان با آمریکا مذاکره کنند و نه مرافعهٔ حقوقی. این یکی از حوزه‌هایی است که در آن ظاهراً محافظه‌کاران نو، کمتر نسبت به چندجانبه‌گرایی یا نگرش قاعده‌مند به روابط بین‌المللی، ابراز نارضایتی می‌کنند. این نگرش آنگونه که معلوم است در تضاد آشکار با خط‌مشی پیرامون دیوان کیفری بین‌المللی یا پروتکل کیوتو و یا موضع ایالات متحده درخصوص سازمان ملل متحد و حقوق بشردوستانه قرار دارد.

چگونه می‌توان این تفاوت را توضیح داد؟ آیا ارزشها تغییر یافته یا چیز دیگری در کار است؟ ممکن است پاسخ درست این باشد که ایالات متحده، مانند سایر حکومتها، درقبال خواسته‌های شرکتها سر فرود آورده است، آنگونه که نورینا هرتز (Noreena Hertz) در کتابش ***تصاحب آرام*** (The Silent Takeover) استدلال می‌کند.[۲۴] در این فرضیه، جایی که بین منافع حکومتی با منافع شرکتی پیوندی نزدیک باشد، قواعد مطلوب برای شرکت ـ گشودن بازارهای جدید، برقراری آزاد سازی اقتصادی، محدودیت مداخله حکومتی در سطح ملی ـ اموری هستند که ارزش پشتیبانی را دارند. علاوه بر همه اینها، فیصلهٔ قضایی اختلافات تجاری مؤثرتر و کم هزینه‌تر از دیپلماسی قایقهای توپدار است.

رابرت زولیک، نمایندهٔ تجاری ایالات متحده، چنین استدلال می‌کند: توسعه تجارت ـ واردات به همان اندازه صادرات ـ برای تأمین رفاه خودمان لازم است ـ طی یک دههٔ گذشته صادرات در رشد اقتصادی ۲۵ درصد دخیل بوده و از استمرار ۱۲ میلیون شغل حمایت کرده است.(۲۵) ولی محققاً استدلال سیاسی مرتبط با آن مبتنی بر این باور است که تجارت و رواج ارزشهای سیاسی با هم پیوند دارند، و همچنین همراه با آن ارزشهای حاکمیت قانون و آزادی فردی است. زولیک طی سخنانی در جلسه بنیاد هریتیج، یک انجمن فکری دست راستی، اظهار داشت: «برپایی موانع جدید سیاسی و بستن مرزهای قدیمی سبب رفع رنج کارگران خردسال نخواهد شد، موجب آزادی مسیحیان تحت آزار در چین نخواهد گردید».(۲۶)

دست کم حمایت محافظه‌کاران نو از قواعد چندجانبه تجاری مؤید اینست که مخالفت آنان نسبت به چندجانبه‌گرایی قهراً درباره مقررات چنین حقوق بین‌المللی نمی‌باشد. موضع آمریکا درخصوص قواعد تجارت آزاد، یا دربارهٔ نفتا، در تضاد صریح با تکرار ادعاها مبنی بر وجود محدودیتهای قانون اساسی در باب تعهدات بین‌المللی است.(۲۷) حمایت از قواعد تجاری بر این فرض استوار است که مخالفت سیاست دولت با آن مغایر با ارتقاء منافع بازرگانی و اقتصادی بخش خصوصی مربوطه خواهد بود. به عبارت دیگر می‌توان گفت هنگامی که قواعد جهانی دارای جاذبهٔ اقتصادی باشند، ناگزیر فرض اولیهٔ وجود منافع عمومی غلبه یافته و حمایت از آن را سودمند می‌یابد. البته تا حدودی یک شگفتی غیرقابل درک در این امر وجود دارد. در واقع به خاطر خود آمریکا بود که هیئت استیناف س. ت. ج صراحتاً اعلام داشت که قواعد اقتصادی را نمی‌توان در انزوای صرف از سایر قواعد حقوق بین‌المللی در نظر گرفت. هیئت استیناف استناد به معاهداتی بین‌المللی کرد که ایالات متحده به آنها ملحق نشده است مانند

کنوانسیون تنوع زیستی، و کنوانسیون سازمان ملل متحد درباره حقوق دریاها. در واقع این همان مواردی است که ایالات متحده خواسته است تا خود را از پذیرشش مصون بدارد. با توسل به طرح منافع غیراقتصادی ـ محیط زیست، ممنوعیت قماربازی اینترنتی و غیره ـ حالا آنها به تدریج وارد در قواعد تجاری شده و به صورت بخشی از مجموعه نظام اقتصادی ایجاد شده توسط ایالات متحده درآمده است.

در اینجاست که مشکل ظاهر می‌شود. منطق نگرش هیئت استیناف در قضیه میگو / لاک‌پشت دریایی بدین معنی است که در واقع صرف قصور ایالات متحده از شرکت در موافقتنامه‌های چندجانبه محیط زیستی، مانند پروتکل کیوتو، ممکن است در را بر روی ضمانت‌های اجرایی اقتصادی مفتوح دارد. زمان زیادی طول نخواهد کشید که اتحادیهٔ اروپا یا برخی از گروه کشورها تصمیم به منع واردات محصولات از آمریکا بگیرند، زیرا شیوهٔ تولید آنها برای آب و هوا زیان‌آور است، زیرا از انرژی به نحوی نامطلوب وناکارآمد استفاده می‌کنند که در افزایش زیاده از حد تصاعد گاز گلخانه‌ای و گرمایش جهانی مؤثر می‌باشد. همانند لاک‌پشت دریایی، نظام آب و هوا یک منبع مشترک عام است. استدلالات و توفیق آمریکا در قضیهٔ میگو / لاک‌پشت دریایی راه را برای دادخواستهای آتی در س. ت. ج علیه ایالات متحده به سبب قصور عامدانه‌اش در پیروی از سایر اعضای جامعه بین‌المللی در اتخاذ اقدامات مناسب برای حمایت از محیط زیست گشوده است. هنگامی که این اتفاق روی دهد، معلوم نیست که آیا ایالات متحده به حمایت از نظام قواعد چند جانبهٔ تجاری س. ت. ج ادامه خواهد داد. همچون قواعد حقوق بشر، مقررات مذکور ممکن است محدودیتهایی را به زودی تحمیل نماید که ایالات متحده را وادار به تفکر مجدد در باب منافع نگرش چندجانبه به تجارت قاعده‌مند سازد.

پی‌نوشتها

۱. اظهارات رابرت زولیک در کلوپ مطبوعات ملی، تحت عنوان «جهانی شدن، تجارت و امنیت اقتصادی» اکتبر ۲۰۰۲، ص ۷. سخنان وی را می‌توان در وب سایت ادارهٔ نماینده تجاری ایالات متحده نیز یافت. <http://www.ustr.gov>

۲. نیویورک تایمز، ۲۶ مارس ۲۰۰۴، ص C ۵

۳. تایمز مالی، ۱۹ ژوئن ۲۰۰۴، چاپ لندن، ص ۱۲. همچنین نگاه کنید به «ترویج فقر: تأثیر یارانه‌های پنبهٔ آمریکا بر آفریقا» اوکسفام، سپتامبر ۲۰۰۲.

۴. نگاه کنید به بیانیه رئیس جمهور درباره فولاد، در ۴ دسامبر ۲۰۰۳، در:

http://www.whiehouse.gov/news/release/2003/12/2003 1204-5.html>

۵. اقدامات تضمینی مشخص ایالات متحده درباره واردات برخی محصولات فولادی، AB - 2003- 3 گزارش هیئت استینافِ سازمان تجارتی جهانی. به موجب مقررات WTO ارزش تحریمهایی که اتحادیهٔ اروپا استحقاق تحمیلش را داشت برابر با زیان اقتصادی تحمیلی در نتیجه اقدامات غیرقانونی ایالات متحده است.

۶. نگاه کنید به بیانیه رئیس جمهور «رئیس جمهور تضمینات و تدبیر احتیاطی موقتی برای صفت فولاد را اعلام داشت»، ۵ مارس ۲۰۰۲:

http://www.whitehouse.gov/news/release/2002/03/20020305-06.htlm>

۷. نگاه کنید به:. Andreas Lowenfeld, ***International Economic Law*** (Oxford University press, 2002), PP. 22-3.

۸. گات در اول ژانویه ۱۹۴۸ وارد مرحله اجرا شد. بیست و سه عضو مؤسس عبارت بودند از: استرالیا، بلژیک، برزیل، برمه، کانادا، سیلان، شیلی، چین، کوبا، چکسلواکی، فرانسه، هند، لبنان، لوکزامبورگ، هلند، زلاندنو، نروژ، پاکستان، رودزیای جنوبی، سوریه، آفریقای جنوبی، پادشاهی متحده، و ایالات متحده.

۹. استونی، لتونی، لیتوانی، لهستان، جمهوری چک، اسلواکی، مجارستان، اسلوونی، مالت و قبرس.

۱۰. نگاه کنید به شکایت ایرلند علیه انگلستان مربوط به کارخانه MOX، رسیدگی شفاهی، ۱۲ ژوئن ۲۰۰۳، ص ۳، در http://www.pca-cpa.org/PDF/MOX%20-%20Day%20three. pdf>

11. Adam Smith, ***The Wealth of Nations***(1776), Book4, Chapter 3 (Modern Library Edition, Random House, 1937). P. 414.

۱۲. گزارش کمیسیون حقوق مالکیت معنوی تحت عنوان «ادغام حقوق مالکیت معنوی و سیاست توسعه»، سپتامبر ۲۰۰۲

13. Naomi Klein, ***No Logo*** (Flamingo, 2002) P. 447>

۱۴. نخستین شکایت تون / دولفین توسط مکزیک علیه آمریکا اقامه شد. بر اثر فشار گروههای داخلی حفظ محیط زیست، ایالات متحده قانون حمایت از پستانداران دریایی(۱۹۷۲) را تصویب کرده بودکه فروش ماهی تن صید شده با تور گستردهٔ ماهیگیری را منع می‌کرد. شیوه‌ای که تعداد زیادی از دولفین‌ها را از میان می‌برد. پانل رسیدگی گات علیه بخش 101(a)(2) قانون حمایت از پستانداران دریایی حکم کرد ولی تصمیم مذکور هرگزتوسط گات تأیید نشد و بنابراین هیچگاه تأثیری واقعی نگذاشت.

(GATT, United States - Restrictions on Imports of Tuna (DS21/R), report of the panel, 3 September 1991).

پانل رسیدگی گات در تفسیر ماده ۳ تبعیض بین کالاهای مختلف را براساس اینکه کجا تولید می‌شوند ممنوع می‌کرد، همچنین تبعیض را ممنوع می‌ساخت درباره اینکه چگونه تولید می‌شوند. مقررات مربوط به قانون حمایت از پستانداران دریایی نهایتاً توسط دولت کلینتون در پی رفع اختلاف بین مکزیک و ایالات متحده لغو شد. برای اطلاعات بیشتر راجع به سابقه امر نگاه کنید به

Philippe Sands, ***Principles of International Evironmental Law***(Cambridge University press, 2003), PP. 953-61.

۱۵. برای مثال نگاه کنید به ***دوستان زمین راهنمای فعالان***، ۲۰۰۱.

۱۶. در پایان مکزیک و ایالات متحده بر سر عبارتی توافق کردند که امکان اقدامات یکجانبه را در برخی شرایط قابل توجیه میسر می‌ساخت.

۱۷. نگاه کنید به گزارش هیئت استیناف درباره بنزین ایالات متحده(گزارش هیئت استیناف، ایالات متحده، استاندارد برای بنزین متعارف و بازترکیبی WT/DS2/AB/R مصوب ۲۰ مه ۱۹۹۶ DSR ۱۹۹۶: ۱ و ۳) و ص ۱۷.

۱۸. نگاه کنید به دعاوی شماره ۵۸ (و ۶۱) WTO ، ایالات متحده، ممنوعیت واردات برخی میگوها و محصولات میگویی. حکم صادره در ۶ نوامبر ۱۹۹۸.

۱۹. الیزابت اولسون نقل می‌کند از کریس مک گین از

Washington-based public Citizen's Global Trade Watch

«سازمان تجارت جهانی به شرکتها اجازه می‌دهد روند دمکراتیک در ایالات را با شکست مواجه سازند... به آنها پروسهٔ مضاعف استیناف را زمانی می‌دهد که یک قانون تصویب شده است تا سعی خود را برای خنثی کردن قوانینی که با زحمت زیاد درباره مصرف‌کنندگان، محیط زیست و بهداشت وضع گردیده، بـه کـار بندند.» Elizabet Olson, 'Critics Say World Trade Group Disregards Enviroments', *New YorkTimes*, 16 May 1998.

مارتین کروت سینگر نیز از مک گینز نقل قول می‌کند: «این تهاجم دیگری ا ست از سوی WTO به حقوق محیط زیست. WTO تجارت را بر سایر ارزشها مرجح می‌دارد... این امر ایالات متحده را در موقعیتی قرار می‌دهد که قانون ایالات متحده را تغییر دهد یا مواجه با تحریم اقتصادی گردد.»

Martin Crutsinger, Economics Writer, "WTO Rules Against US in Turtle Case", Associated Press, 14 March 1998.

۲۰. گزارش هیئت استیناف، ***ایالات متحده ـ ممنوعیت واردات میگو و برخی محصولات میگویی***،

استناد به ماده ۲۱/۵ DSU توسط مالزی، سند گات.(WT/DS58/AB/RW(22 October 20d

۲۱. دیلی میل، ۱۲ آوریل ۲۰۰۱، ص ۵۴.

۲۲. **سان سنتینل** Sun Sentinel (فورت لودر دیل، فلوریدا)، ۱۲ نوامبر ۲۰۰۳، چاپ برووارد مترو.

۲۳. شکایت راجع به فعالیتهای نظامی و شبه نظامی در نیکاراگوا و علیه آن (نیکاراگوا علیه ایالات متحده آمریکا)، ۲۶ نوامبر ۱۹۸۴، دیوان دادگستری بین‌المللی (فهرست عمومی شماره ۷۰)، کنتراها، گروههای مخالف حکومت ساندینیستا در نیکاراگوا، به عنوان تروریست محسوب می‌شدند. حکومت ایالات متحده از طریق سیا، به حمایت پنهانی از کنتراها پراخت. در ۱۹۸۴ نیکاراگوا علیه ایالات متحده نزد دیوان بین‌المللی دادگستری اقامه دعوی کرد، که در اثر آن، ایالات متحده مسئول شناخته شد برای ارائه کمک به گروههای شورشی. دیوان بین‌المللی دادگستری از ایالات متحده می‌خواست تا «از مبادرت به اقداماتی که متناقض با تعهداتش به موجب حقوق عرفی بین‌المللی است یعنی کاربرد زور علیه کشوری دیگر خودداری ورزیده و آن را خاتمه دهد.» حکم دیوان بین‌المللی دادگستری قابل دسترسی است: <http://www.icj-cij.org>

۲۴. نگاه کنید به: Noreena Hertz, ***The Silent Takeover*** (William Heinemann, 2001), P. 80.

۲۵. «جهانی شدن، تجارت و امنیت اقتصادی» سخنرانی در کلوپ ملی مطبوعات، اکتبر ۲۰۰۲.

۲۶. «زمان انتخاب: تجارت و کشور آمریکا» سخنرانی در بنیاد هریتیج، ۲۹ ژوئن ۲۰۰۱.

۲۷. نگاه کنید به. Jed Rubenfeld, "The Two World Orders" ***Wilson Quarterly***, Autumn 2003.

فصل ششم

جهانی ایمن‌تر برای سرمایه‌گذاری

جهانی ایمن‌تر برای سرمایه‌گذاری

پول حلّال مشکلات نیست، اطمینان می‌دهد.

باب دیلان، «مامان چیزی نیست (من فقط خونریزی دارم)» (۱۹۶۵)*

در مارس ۱۹۹۶ تلفنی غیرمنتظره از استفن هاجسون (Stephen Hodgson) یکی از دوستان دوره تحصیل داشتم. او در تیرانا پایتخت آلبانی کار می‌کرد، مشاور حکومت آلبانی در امر اصلاح قوانین زراعی و ارضی بود. قوانین مذکور سابقه‌ای بیش از نیم قرن دارد و از زمان مزارع تعاونی انور خواجه تغییری نکرده بود. خواجه از ۱۹۴۴ تا زمان مرگش در ۱۹۸۵ بر آلبانی کشوری بسته و یک حزبی حکم راند. در غالب آن ایام جمهوری خلق چین، بزرگترین متحدش به شمار می‌رفت. استفن در ساختمانی فرسوده در میدان اسکن دنبرگ (Skendenberg) که در زمان سلطان زوگ (Zog)** ساخته شده و حالا وزارت کشاورزی بود کار می‌کرد. او در اداره مشاور حقوقی اشتغال داشت و تا

---

*. سراینده، خواننده و گیتاریست آمریکایی که ترانه‌های انتقادی عمیق نسبت به کنشهای اجتماعی کشورش دارد. از ترانه‌های معروف اوست. م

**. پادشاه آلبانی (۳۹ـ۱۹۳۸)، که بعد از تصرف کشورش توسط ایتالیا در ۱۹۳۹ به بریتانیا گریخت و در ۱۹۶۱ در فرانسه فوت کرد. م

کمی پیش از مکالمه تلفنی با من، اجازهٔ دسترسی به یک کمد چوبی قفل شده را نداشت. وی بالاخره در داخل کمد موفق به کشف مجموعه‌ای از پاکت‌های ناخوانده و دورانداخته شدهٔ فدرال اکسپرس گردید که از جانب دبیرکل مرکز بین‌المللی حل اختلافات سرمایه‌گذاری (International Center for Settlement of Investment Disputes(ICSID)) وابسته به بانک جهانی در واشنگتن ارسال گشته بود. بنا به اعلام مرکز مذکور یک دادخواست داوری بین‌المللی علیه دولت آلبانی توسط شرکت یونانی تریدکس هلاس (Tradex Hellas) تسلیم شده است. یونانی‌ها مدعی بودند که آلبانی سرمایه‌گذاری پروژه مشترک آنها در یک مزرعه هندوانه و پنبه را مصادره کرده که نقض حقوق بین‌المللی است و اینکه سرمایه‌گذاران مستحق به دریافت غرامت به مبلغی بیش از سه میلیون دلار می‌باشند. برای کشور فقیری چون آلبانی این مبلغ هنگفتی است. استفن گفت که به نامه اولیه مرکز مزبور (ICSID)(م ب ح ا س) هیچ پاسخی داده نشده، شاید فکر می‌کردند که آن یک صورتحساب است. لذا بدون کسب نظر از آلبانی یک محکمهٔ داوری سه نفره تشکیل شده است(مقررات (م ب ح ا س) این اجازه را می‌داد). قرار بود نخستین جلسه استماع و رسیدگی طی دو هفته بعد در فرانکفورت تشکیل گردد. استفن می‌خواست که من از جانب آلبانی در جلسه شرکت کنم.

چنین معلوم شد که این نخستین تماس واقعی آلبانی با مرکز مذکور است. در ایام بلافاصله بعد از ختم رژیم خواجه، آلبانی ترغیب شده بود که به (م ب ح ا س) پیوسته و اقداماتی را جهت حمایت از جریان سرمایه‌گذاری ارزشمند خارجی بعمل آورد، با این امید که سبب پیشرفت آلبانی خواهد گردید. به منظور تشویق سرمایه‌گذاری خارجی از آلبانی خواسته شد که قوانین ملی لازم را وضع و معاهدات مربوط به حمایت از سرمایه‌گذاری را امضا کند. زیرا سرمایه‌گذاران به آلبانی نخواهند آمد اگر قرار باشد به

دادگاههای محلی مراجعه کنند، لذا باید حق رجوع به داوری در مورد هر اختلافی را در خارج از کشور تحت قواعد مرکز سرمایه‌گذاری ICSID داشته باشند.

تئوری مذکور متضمن این فرض است که سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند در توسعه اقتصادی کشور مؤثر افتد. برای کشوری که عملاً قریب دو نسل با جهان خارج ارتباط نداشته، این تغییری غیرمنتظره به شمار می‌رفت. تا سالهای ۱۹۹۰ آلبانی هیچ معاهده‌ای درباره حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی نداشت. اولین معاهده را با کشور همسایه یونان در اوت ۱۹۹۱ امضاء کرد و طی چهار سال بعد بیست و یک معاهدهٔ دیگر امضاء شد.

تحت قوانین جدید آلبانی و معاهدهٔ با یونان، تریدکس هلاس بعد از ۱۹۳۰ یکی از نخستینِ شرکتهای خارجی سرمایه‌گذار در آلبانی بود. به هرحال سرمایه‌گذاری به شکست انجامید و تریدکس هلاس با استناد به مقررات ICSID طرح دعوی نمود. دست کم می‌توان گفت رئیس جمهور آلبانی، شگفت زده شد از اینکه کشورش را به محکمه بین‌المللی بکشانند. ما باید توضیح می‌دادیم که این شخص وی نیست که طرف دعوی می‌باشد. به راستی باید گفت که هیچ کس به خود زحمت نداده بود که به آلبانی بعد از قریب پنجاه سال انزوا دقیقاً بگوید که چه چیزی را امضاء می‌کند و باعث تعجب است که آلبانی نیز نخستین کشوری بود که علیه‌اش در دیوان بین‌المللی دادگستری در لاهه درست بعد از جنگ جهانی دوم طرح دعوی شد به خاطر کوتاهی‌اش در اعلام هشدار کافی به بریتانیا درخصوص مین‌گذاری کانال کرفو خارج از سواحل آلبانی. مینها به دو کشتی جنگی بریتانیایی خسارت وارد آورد.[1] آلبانی در دیوان دعوی را باخت، و قضیه کانال کرفو در خاطره آلبانیها به عنوان یک بی‌عدالتی عظیم نقش بست و آن آخرین تماس نامطلوب آنها با رسیدگی بین‌المللی بود تا اینکه قضیه تریدکس به دنبال آمد.

قضیه (م ب ح ا س) چندان توجهی را برنمی‌انگیخت: تریدکس مدعی بود که

روستائیانِ محلی طی یک شورش، سرمایه‌گذاری مشترک کشاورزی را تصرف کرده‌اند و حکومت آلبانی نیز بر آن چشم بسته که در مغایرت با تکالیف بین‌المللی‌اش جهت حمایت از سرمایه‌گذاری تریدکس بوده است. هیچ یک از سه داور ـ منجمله فرید فیلدینگ (Fred Fielding) که توسط تریدکس منصوب شده و قبلاً مشاور حقوقی رونالد ریگان بود، استدلال مذکور را نپذیرفتند. همگی توافق داشتند که قرائن حاکی از آنست که سرمایه‌گذاری مشترک به خاطر عدم تجربهٔ سرمایه‌گذاران بدشانس نسبت به شرایط مزرعه‌داری در آلبانی به شکست منجر شده است. شهادت گواهان آلبانیایی که به لندن آمدند قاطع و تعیین‌کننده بود. به ویژه اینکه شواهدی غیرقابل انکار وجود داشت دربارهٔ فصل مناسب برای کاشت هندوانه و اینکه سرمایه‌گذاری (تراکتورهای نامناسب و تعداد کم آنها) کافی نبوده است. ادعای مصادره با موفقیت مورد امتناع قرار گرفت و اعتبار آلبانی افزایش یافت. مقررات (م ب ح ا س) که قبلاً خیلی ناشناخته و مبهم بود خبرهای صفحه نخست مطبوعات در تیرانا را به خود اختصاص داد و حضور و شرکت ما در دفاع از آلبانی و اقتدار نظم حقوق بین‌المللی در انجام عدالت، دعوتی از طرف وزیر را برای حضور در یک جشن در ژوئن ۱۹۹۹ به همراه آورد، درست در بحبوحهٔ جنگ کوسوو، و دیدار از یک اردوگاه پناهندگان، خاطره‌ای آزاردهنده از هزاران کوسوویایی آلبانیایی که هنوز در ذهن من باقی است.

*

حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی همانند تجارت یکی از حوزه‌های حقوق بین‌الملل است که قویاً و متداوماً از سوی حکومتهایِ پی در پی ایالات متحده، خواه جمهوریخواه و خواه دمکرات، همراه با بریتانیا و سایر کشورهای صادرکننده سرمایه، مورد تأکید بوده است. درک دلایل این امر دشوار نیست. این دو کشور بزرگترین سرمایه‌گذاران خارجی

در دنیا می‌باشند و طی چندین سال نیز بوده‌اند.

شرکت‌ها و اتباع آنها به سرمایه‌گذاری در خارج از کشور مبادرت می‌ورزند که در سال ۲۰۰۱ میزان آن بالغ بر ۳۰۰ میلیارد دلار شد. در سال ۱۹۹۰ جریان سالانهٔ سرمایه‌گذاری خارجی آمریکا ۷۵ میلیارد دلار بود، در ۲۰۰۱ این رقم بالغ بر ۲۳۰ میلیارد دلار گردید. برای ایالات متحده و بریتانیا، سرمایه‌گذاری خارجی در مواد معدنی، کارخانجات، خدمات، بانکداری و بسیاری از سایر بخشها، معرف مشارکت عظیمشان در ثروت ملی است، که رفاه آتی هر دو کشور بدان بستگی دارد. سرمایه‌گذاری خارجی نیازمند ثبات و استقرار حقوقی است. بدون حمایت در برابر مداخلهٔ ناروا یا مصادره توسط حکومتهای میزبان، شرکتها سرمایه یا خدماتشان را وارد کشور خاص نمی‌کنند. تا آنجایی که به سرمایه‌گذاری درکشورهای در حال رشد مربوط می‌شود، این امر معمولاً لازمه‌اش وجود مقررات صریح و قابل اجرای بین‌المللی در تأمین حمایت می‌باشد. بیشتر سرمایه‌گذاران برآنندکه اجرای این مقررات باید توسط محاکم بین‌المللی و نه دادگاههای داخلی انجام گیرد.

طی قرنها، کشورها به انعقاد معاهدات برای حمایت از حقوق قانونی ملی‌شان پرداخته‌اند. از سالهای ۱۹۴۰ فشار برای وضع مقررات مشخص حقوق بین‌الملل جهت حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی درقبال مصادره و سایر مداخلات تشدید یافته است. این حمایت بخشی از «مشارکت... در زمینهٔ اقتصادی» موردنظر روزولت و چرچیل را تشکیل می‌داد. شصت سال بعدتر، جورج دبلیو. بوش از دستور اجرایی شماره ۳۹ حکومت موقت ائتلاف، درباره سرمایه‌گذاری خارجی استقبال نمود. زیرا این دستورالعمل بخش اعظم اقتصاد عراق را بر روی مالکیت خارجی می‌گشود، البته این امری بحث‌انگیز است که صدور دستور مذکور فراتر از حدود اختیارات نیروی اشغالگر

به موجب قواعد دیرین حقوق بین‌الملل می‌باشد. «شورای حاکمه عراق قانون جدیدی را تصویب کرد که در را برای نخستین بار بر روی سرمایه‌گذاری خارجی بعد از دهها سال می‌گشود،[۲] بوش این موضوع را بدون ذره‌ای استهزاء اعلام کرد.

مقررات سرمایه‌گذاری خارجی مشتمل بر دو مقوله می‌باشد. یک مقوله را می‌توان در قواعد گوناگون حقوق بشر یافت که در باب حمایت از حقوق مالکیت سخن می‌گوید. اعلامیه جهانی حقوق بشر متخذه توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۹۴۸، ممنوع می‌سازد که فردی «بطور خودسرانه از مالکیتش محروم شود» ماده ((۲)۱۷). این قاعده در سایر اسناد جهانی و منطقه‌ای حقوق بشر گنجانده شده است، مانند کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، و همچنین به تازگی در منشور آفریقایی حقوق بشر و ملتها.[۳]

این اسناد حقوقی حمایت اساسی از همه انواع مالکیت را تأمین می‌کنند. آنها تمایزی بین مالکیت محلی و خارجی قائل نیستند. اما سرمایه‌گذاران خارجی و حکومتهایشان بر این نظر بودند که اسناد مذکور در حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی به اندازه کافی دقیق نمی‌باشند. در اواخر سالهای ۱۹۵۰ و اوائل سالهای ۱۹۶۰ تعداد زیادی از مستعمرات به صورت دولتهای مستقل و حاکم درآمدند. آنها خواستار نظارت بر دارایی ملی منجمله منابع طبیعی بودند. شرکتهای سرمایه‌گذار و حکومتهایشان نگران ملی شدن سرمایه‌گذاریهایشان، بخصوص امتیازات با ارزش نفت در خاورمیانه بودند. و در باب ابهام و قابلیت اجرایی تکالیف ناشی از حقوق بشر در تردید به سر می‌بردند. برای تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و نیز برای حمایت از سرمایه‌گذاریهای موجود به تضمینات بیشتری نیاز بود. بنابراین مقولهٔ دومی متشکل از موافقتنامه‌های بین‌المللی بوجود آمد. شگفت‌انگیز است که در نظر آورد که سبب محرکه انعقاد این موافقتنامه‌ها، تبعات ناشی از استعمارزدایی و اجرای اصول حق تعیین سرنوشت بود که روزولت برای

درج آن در منشور آتلانتیک تلاش کرده بود و به آن مقصود نیز در منشور سازمان ملل متحد نائل آمد. آنچه از یک دست می‌دهید با دست دیگر بازمی‌گیرید.

موافقتنامه‌های بین‌المللی حمایت از سرمایه‌گذاری پیوند بسیار نزدیکی با موافقتنامه‌های تجارت آزاد دارد. هدف از مقررات تجارت آزاد، افزایش جریان کالاها و خدمات از طریق رفع موانع تجارت بین‌المللی میان کشورهاست. موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری خارجی نیز هدفش افزایش جریان پول با تشویق سرمایه‌گذاری خارجی توسط بخش خصوصی می‌باشد. بنابراین اغراق‌آمیز نیست اگر گفته شود که قواعد تجارت و سرمایه‌گذاری سنگ بنای جهانی شدن اقتصاد بوده‌اند. اگر این قواعد بین‌المللی نباشد، بازرگانی جهانی به حالت وقفه و سکون درخواهد آمد. لذا نباید تعجب کرد در حالی که رئیس جمهور بوش در سال ۲۰۰۳ نسبت به سایر مقررات حقوق بین‌الملل بی‌توجهی می‌کرد، در همان حال با اعلام موافقتنامه‌ها و ابتکارات جدید سرمایه‌گذاری و تجارت آزاد برای حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران آمریکایی در آمریکای مرکزی و جنوبی، در شیلی و در سنگاپور آنها را می‌ستود. بوش گفت: «موافقتنامه سنگاپور نشانهٔ اعتقادی است به قدرت مؤسسات تجاری آزاد... در بهبود زندگی مردم»[۴] این حقوق بین‌المللِ خوب است، نه حقوق بین‌المللِ بد، که محدودکننده می‌باشد.

با آنکه موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری خارجی ابداع جدیدی نیستند ولی به سرعت رو به افزایش می‌باشند. به هر حال آنچه موجب شگفتی است وجود مجموعهٔ عظیمی از معاهدات منعقده بین سالهای ۱۹۶۰ تا سالهای ۱۹۹۰ می‌باشد که تاکنون به دور از توجه و نظارت واقعی عمومی بوده و مورد بحث قرار نگرفته‌اند. طبق گفتهٔ جوزف استیگلیتز (Joseph Stiglitz)، مشاور ارشد اقتصادی پرزیدنت کلینتون، زمانی که وی در کابینه بود،

مقررات متعدد درباره حمایت از سرمایه‌گذاری، مانند مقررات مندرج در موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی، بدون بحث و بررسی کم و بیش مورد موافقت قرار گرفت. چنین به نظر می‌رسد که در کابینه بریتانیا نیز بوضوح مطلوبیت مقررات سرمایه‌گذاری خارجی مورد مطالعه موشکافه واقع نشده‌اند. من تردید دارم که حتی پارلمان نیز نگاهی به آن انداخته باشد. لذا می‌توان گفت که معاهدات متعدد حمایت از سرمایه‌گذاری که طی سه دهه گذشته بریتانیا به آن پیوسته هرگز توسط یک دستگاه دمکراتیک و منتخب مورد کنکاش و بررسی نبوده است. این وضعیت تأسف‌آور ممکن است بعد از این تغییر یابد، به دنبال یک سری از احکام داوری اخیر تحت مقررات سرمایه‌گذاری با کانادا، مکزیک و ایالات متحده در ۱۹۹۴ براساس نفتا، که بسیار مورد توجه مطبوعات واقع شد. برخی از این احکام در باب حقوق سرمایه‌گذاران خیلی بحث‌انگیز و مورد تردید است. مهم‌تر از همه بعد از سالها ترافیک یک طرفه در طرح دعوی علیه کشورهای در حال رشد، اینک کشورهای توسعه‌یافته و صادرکننده سرمایه نیز تحت شکایت قرار می‌گیرند. در ۱۹۹۷ ایالات متحده برای نخستین بار به موجب یک معاهده سرمایه‌گذاری توسط یک سرمایه‌گذار خسارت‌دیده تحت پیگرد واقع شد. از آن زمان به بعد ادعاهایی علیه برخی از مهمترین مؤسسات جامعه آمریکا مطرح شده‌اند مانند محاکمه توسط هیئت ژوری و کمک مالی سیاسی به نامزدهای مقام فرمانداری ایالات. درست همانگونه که یک سرمایه‌گذار آمریکایی می‌تواند تصمیم بگیرد که به دادگاه ملی در زئیر یا آرژانتین نرود، سرمایه‌گذاران کانادایی هم ترجیح می‌دهند که به جای دادگاههای ایالات متحده، این کشور را در محاکم بین‌المللی به چالش طلبند. این برای کشوری که به نظام قضایی خود مباهی است ضربه‌ای بسیاری سهمگین می‌باشد.

دعاوی مذکور توجه عمومی را معطوف به حدودی کرده است که حمایت

سرمایه‌گذاری خارجی از حقوق مالکیت خصوصی ممکن است مانع از اتخاذ و إعمال استانداردهای کار و بهداشت یا مقررات محیط زیستی و هنجارهای حقوق بشری توسط یک کشور گردد. چگونه این امر ممکن است؟ زیرا رابطه‌ای بین حقوق سرمایه‌گذاران و قوانین محلی موجود است. توازن در این رابطه بستگی به دامنه و حدود حقوق سرمایه‌گذاران دارد: هر چه حمایت از سرمایه‌گذاری در قبال مداخله داخلی بیشتر باشد، توانایی کشور در اتخاذ قوانین محلی کمتر می‌شود و بالعکس. این بستگی انکارناپذیر است چون اتخاذ قوانین اجتماعی و محیط زیستی می‌تواند سوددهی را کاهش دهد مثلاً اگر اجرای قواعد محیط زیست یا سایر مقررات مستلزم هزینه گزافی باشد یا در موردی که ـ ممکن است بعضاً اتفاق افتد ـ مقررات مذکور بطور کلی برخی از فعالیتهای بازرگانی را به حالت تعطیل درآورد.

اخیراً موردی مطرح شد که نمایانگر این وضع بود. در ۱۹۹۶ کانادا مقررات محیط زیستی جدیدی را وضع کرد که استفاده از MMT به عنوان یک افزودنی به بنزین را محدود می‌ساخت. افزودنی مذکور ترکیبی است بر پایه منگنز که ارزش اُکتان در بنزین بدون سرب را بالا می‌برد، ولی گفته می‌شود که برای سلامت انسان مضر است. مقررات کانادا را یک شرکت آمریکایی به دلیل مداخله غیرقانونی در سرمایه‌گذاریش در یک کارخانه کانادایی تولیدکننده افزودنی MMT به چالش گرفت. شرکت اتیل Ethyl مدعی بود که مقررات مذکور «قریب به یک مصادره است»، ولی شرکت برای خسارت ناشی از آن غرامتی دریافت نکرده است. اتیل ادعای خسارتی به مبلغ ۲۵۱ میلیون دلار را از کانادا کرد. قضیه بالاخره با توافق طرفین و با پرداخت مبلغ خیلی کمتری به اتیل از سوی حکومت کانادا فیصله یافت. ولی این حقیقت که قضیه بالاخره فیصله یافت، حکایت از تقویت این نظر دارد که از این به بعد امکان طرح دعاویی از این نوع موجود است و اینکه

در بر روی ادعاهای بیشتری پیرامون چالش قوانین محیط زیست باز شده است.(۵)

با توجه به چنین زمینه‌ای است که اینک برخی از سازمانهای غیردولتی به موافقتنامه‌های حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی که حقوق سرمایه‌گذاران را وسعت بخشد، به صورت ابزار محدودکنندهٔ توانایی کشورها در اتخاذ قوانین محیط زیستی و هنجارهای اجتماعی مورد گزینش می‌نگرند. نیویورک تایمز با چاپ مقاله‌ای در بهار ۲۰۰۳ درباره این نوع از دعاوی حقوقی به موجب مقررات (م ب ح ا س) و سایر قواعد ابراز تعجب کرد:

> جلساتشان محرمانه است. اعضایشان غالباً ناشناخته. تصمیماتی می‌گیرند که نباید کاملاً آشکار شود. معذلک طریقی که معدودی از محاکم بین‌المللی به فیصله اختلافات بین سرمایه‌گذاران و حکومتهای خارجی می‌پردازند، سبب شده است که قوانین ملی لغو، نظامهای قضایی مورد تردید و مقررات محیط زیستی مورد چالش قرار گیرند.(۶)

*

قواعد اساسی حقوق بین‌الملل که سرمایه‌گذاری خارجی کشورهای صادرکنندهٔ سرمایه را حمایت می‌کند به قرون هیجدهم و نوزدهم برمی‌گردد و نیز اصولی که محدودکنندهٔ دخالت دولت در امور خارجیان و اموالشان است. این تضمینات تاریخی شامل هم افراد و هم شرکتها بود، و حداقلی از استاندارد رفتار بین‌المللی را برقرار می‌کرد. مقررات بین‌المللی معیاری را تعیین می‌کرد که پایین‌تر از آن را دولتی نباید البته فقط در رابطه با خارجیان اِعمال کند. اولین قضیه در این باب مربوط به داوری خلیج دلاگوا (Delagoa Bay) است که در پی ضبط امتیاز خط راه‌آهن اعطا شده به اتباع آمریکا و بریتانیا توسط حکومت پرتقال بوجود آمد. موضوع آنقدر حائز اهمیت بود که پرزیدنت مک کینلی خاتمه موفقیت‌آمیز آن را در گزارش سالانه کشور در ۱۹۰۰ ذکر نمود.

سی سال بعد از آن در ۱۹۳۰، یک محکمه داوری بین‌المللی حکمی را به سود یک شرکت انگلیسی، لِنا گلدفیلدز (Lena Goldfields)، به مبلغ هنگفتی (۱۳ میلیون لیره بعلاوه بهره، که به قیمتهای امروز حدود ۴۰۰ میلیون لیره می‌شود) علیه حکومت اتحاد شوروی صادر کرد، زیرا مطابق اصول سوسیالیستی امتیاز اعطا شده را به سود مالکیت عمومی پس گرفته بود. امتیاز مذکور شامل معدن طلا و سایر فلزات قیمتی در منطقه اورال و سیبری بود که قبل از پایان مدت مقرر لغو گردید. حکومت شوروی از پذیرش داوری خودداری کرد، از قبول حکم امتناع ورزید و متعاقباً یک فیصله جزیی را رد کرد. برای بیش از شصت سال پرونده به صورت زخمی مزمن در روابط بین بریتانیا و اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی باقی بود. قضیه نهایتاً در ۱۹۹۲ با پرداخت غرامت توسط بریتانیا حل شد. حقوقدان و داور برجسته انگلیسی و.و. ویدیر (V.V. Veeder) از آن پرونده چنین یاد کرده است «یادواره‌ای غم‌انگیز نسبت به اقتدار مطلق یک دولت».(۷)

روند وصول غرامت ممکن است جریانی کُند باشد. شاید دهه‌ها بطول انجامد. اگر دولتی از حداقل استاندارد رفتاری تجاوز کند، دولت دیگر که اتباعش متحمل زیان شده‌اند می‌تواند شکایت کند و نهایتاً ادعای نمایندگی دیپلماتیک را علیه دولت مقصر مطرح سازد. این امر می‌تواند به شکل یادداشت اعتراض دیپلماتیک باشد، یا ترتیبی قویتر مانند اعزام کشتی‌های جنگی برای محاصره یک بندر و ضبط درآمدهای گمرکی تا زمانی که دولت مقصر بر پرداخت غرامت یا ارجاع اختلاف به داوری توافق کند. درخصوص ایدهٔ سنتی که فقط دولتها حائز حق بین‌المللی می‌باشند، این بدان معنی بود که افراد یا شرکتهایی که حقشان تضییع شده نمی‌توانند مستقیماً دعوایی را علیه دولت مقصر مطرح کنند. آنها باید از دولت خود بخواهند که ادعا را عهده‌دار شود. اگر دولت از پذیرش آن ـ به خاطر ملاحظات سیاسی یا غیره امتناع ورزد، آنها امکان دیگری برای

جبران ندارند جز اینکه به محاکم همان کشوری رجوع کنند که به سرمایه‌گذاریشان لطمه زده است.

این نظام با گذشت زمان متحول شد. در برخی موارد دولتها موافقت به برپایی کمیسیونهای دعاوی بین‌المللی جهت رسیدگی مستقیم نسبت به دعاوی افراد کردند. کمیسیونهای دعاوی تصمیم می‌گرفتند که آیا دولت حقوق افراد را به موجب حقوق بین‌الملل نقض کرده است یا خیر. این کمیسیونهای بین‌المللی دعاوی در مواردی طلایه‌داران محاکم و کمیسیونهای مدرن حقوق بشر بین‌المللی می‌باشند. گرچه حوزه اختیاراتشان محدودتر بود و البته فقط می‌توانستند دعاوی خارجیان را رسیدگی کنند. این بدان معنی است که از خارجیان بهتر حمایت بعمل می‌آمد تا اتباع ملی. در واقع در همان زمانی که این مقررات به وجود می‌آمد، اصل اساسی همان بود که طبق حقوق بین‌الملل هر دولتی مختار است نسبت به اتباعش آنگونه که می‌خواهد رفتار کند. این وضع همچنان تا ظهور مقررات بین‌المللی حقوق بشر بعد از جنگ جهانی دوم باقی ماند. تنها در آن زمان به بعد است که می‌شود مدعی گردید حقوق بین‌الملل محدودیتهایی را در رفتار دولتها نسبت به اتباع خود برقرار کرده است.

در آغاز قرن بیستم کمیسیونهای دعاوی چندی ایجاد شد. کمیسیون مرکب دعاوی ایالات متحده و مکزیک یک نمونه از آن است که در نخستین روزهای قرن بیستم و به دنبال جریان جنگ داخلی مکزیک تأسیس یافت. این کمیسیون صدها مورد دعاوی آمریکاییان علیه دولت مکزیک را رسیدگی کرد که مدعی قصور در حمایت از حقوق اتباع آمریکا بودند و در مواردی ادعا شده بود که ایالات متحده نیز به همین نحو در حمایت از حقوق اتباع مکزیک کوتاهی کرده است. دامنه دعاوی گسترده بود، ادعای اینکه مکزیک چشم خود را نسبت به قتل و انهدام اموال آمریکاییان بسته است. مثلاً در

قضیه توماس یومانس (Thomas Yomans)، کمیسیون دعاوی ایالات متحده و مکزیک نتیجه گرفت که دولت مکزیک مسئول اعمال سربازانش است که در قتل چندین آمریکایی شرکت داشتند. از سربازان خواسته شده بود که شورش را بخوابانند و حمله به آمریکاییان را که در پی مناقشه بر سر دستمزد یک کارگر مکزیکی آغاز گردیده بود خاتمه بخشند. سربازان با ورود خود به جای پراکنده کردن شورشیان، به سوی خانه‌ای آتش گشودند که سه آمریکایی در آن پناه گرفته بودند. یک نفر کشته شد و دو نفر دیگر که قصد فرار داشتند در اثر مبادله آتش بین سربازان و شورشیان به قتل رسیدند.[۸]

در سالهای ۱۹۵۰، ظهور مقررات بین‌المللی حقوق بشر به افراد امکان داد که دعاوی بین‌المللی را علیه دولتهای خود حداقل تحت مقتضیاتی مطرح سازند. در نیمهٔ دهه ۱۹۶۰ تعدادی کشورهای صادرکننده سرمایه ـ به رهبری ایالات متحده و بریتانیا ـ به ایجاد نظام سازمان‌یافته‌ای جهت حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران خارجی دست یازیدند. سرمایه‌گذاران خارجی طبق نظام مذکور می‌توانستند دولتها را مستقیماً تحت پیگرد قرار دهند(طریقه‌ای که رئیس جمهور آلبانی آن را عملاً قابل اعتراض می‌دانست) به جای اینکه سرمایه‌گذاران مجبور به اقناع حکومتهایشان باشند که به نیابت از آنها اقدام به طرح دعوی کنند. این ایده‌ای ساده و مبتنی بر این فرض است که چون کشورهای در حال رشد خواستار جلب سرمایه‌گذاران خارجی هستند. لذا باید تضمینات چندی را جهت عدم مداخله در امر سرمایه‌گذاری فراهم نمایند. آنها باید متعهد شوند که دست به مصادره نزنند یا سرمایه‌گذاری خارجی را ملی نسازند و نه اینکه رفتارشان تبعیض‌آمیز باشد و یا شیوه‌ای آمرانه و دلبخواهی داشته باشند، و نه اینکه مبادرت به اقداماتی غیرعالانه و نامنصفانه نمایند. این تعهدات همراه با آئین و شیوه کار جدید، به سرمایه‌گذاران زیان‌دیده امکان می‌داد که مستقیماً از دولت در برابر محکمه‌ای بین‌المللی شکایت کنند.

موقعیت زمانی کوشش مذکور برای حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی حائز اهمیت است. در اوائل دهۀ ۱۹۶۰ بسیاری از کشورهای آفریقایی، آسیایی، کارائیبی و آمریکای جنوبی موفق به کسب استقلال از قدرتهای استعماری شدند. بین ۱۹۴۵ و ۱۹۷۵ عضویت سازمان ملل متحد از ۵۱ به ۱۴۴ کشور رسید. همراه با استقلال، حاکمیت می‌آید و حداقل در تئوری، کنترل بر منابع طبیعی واقع در کشور مانند نفت، گاز و سایر مواد با ارزش معدنی. اما حاکمیت کامل را این واقعیت خدشه‌دار می‌ساخت که آن منابع تحت حکومت استعماری طی قراردادها و امتیازات درازمدت به شرکتهای خارجی اعطا شده بود، که استمرار آن، دولت تازه استقلال‌یافته را نیز مقید می‌کرد. این امتیازات غالباً اجازه بهره‌برداری از نفت، گاز و سایر منابع را به شرکتهای غربی تحت شرایطی ممتاز مانند پرداخت ناچیز مالیات و حق‌الامتیاز داده بود. بنابراین تنشی بین دولتهای جدیدالاستقلال که خواهان کنترل بر منابع باارزش خود بودند ـ که غالباً نیز ملموس‌ترین شکل ثروت ملی بود ـ با قدرتهای استعماری سابق به وجود می‌آمد که شرکتهایشان حق درازمدت بر آن منابع را داشتند و مدعی بودند که با تلاش و سرمایه آنان ـ اگرچه جای بحث دارد ـ زیرساختهای لازم برای بهره‌برداری از منابع ایجاد شده است. در خاورمیانه به ویژه تعدادی از کشورهای نفتی ثروتمند خلیج‌فارس کوشیدند تا امتیازات درازمدت نفت و گاز را زودتر خاتمه بخشند. سالهای دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شاهد موارد مصادره در ایران، لیبی، کویت و سایر جاها بود.* توقف ناگهانی امتیازات درازمدت و سخاوتمندانه اعطایی به سرمایه‌گذاران خارجی قبل از استقلال، سبب بروز تنش سیاسی جدی بین‌المللی و داخلی گردید.

*. ملی شدن صنعت نفت ایران در ۱۹۵۱ صورت گرفت و نویسنده تاریخ را دهسال دیرتر ذکر کرده است. م

این تنشها مباحث سیاسی مداومی را در اوائل دهه ۱۹۶۰ در سازمان ملل متحد سبب شد. مجمع عمومی به تصویب یک رشته از قطعنامه‌ها دست زد که هدفش ایجاد تعادل بین حقوق حاکمیت دائمی کشورهای تازه استقلال یافته بر منابع طبیعی‌شان با حقوق مالکیت شرکتهای غربی و سرمایه‌گذار در آنها بود. در سالهای نیمه دهه ۱۹۷۰ کشورهای در حال رشد اکثریت قابل توجهی در سازمان ملل متحد داشتند. در سال ۱۹۷۴ با حمایت اتحاد شوروی و علیرغم مخالفت اغلب کشورهای عمده غربی و صادرکننده سرمایه، آنها یک نظم نوین اقتصادی بین‌المللی را اعلام داشتند. نظم مذکور حق کشورهای در حال رشد بر کنترل کامل منابع طبیعی را بدون لزوم پرداخت مبالغ هنگفت غرامت به شرکتهای خارجی تأیید کرد. نظم نوین اقتصادی بین‌المللی همچنین در سایر قوانین بین‌المللی متخذه در دورهٔ بعد از استعمار انعکاس یافت. کنوانسیون سازمان ملل متحد درباره حقوق دریاها که در ۱۹۸۲ تصویب شد متضمن قواعدی بود که از جمله منابع طبیعی موجود در بخشهایی از دریا فراتر از صلاحیت ملی را «میراث مشترک بشریت» اعلام کرد که باید بهره‌برداری از آن به گونه‌ای باشد که در منافع آن همه به طور منصفانه سهیم باشند.

ولی نظم نوین اقتصادی بین‌المللی و قواعد وابسته بدان مانند توزیع مجدد منصفانه برای بسیاری از قدرتهای غربی، و بیش از همه برای ایالات متحده، بریتانیا و آلمان غیرقابل پذیرش بود. در ۱۹۷۹ و ۱۹۸۰ مارگارت تاچر، و رونالد ریگان به ترتیب به قدرت رسیدند، با تعهد اینکه «حدود دخالت دولت را محدود سازند» و به اصول میلتون فریدمن (Milton Friedman) اقتصاددان در باب آزادسازی بازار فرصت عمل کامل بدهند. کاهش مقررات و خصوصی سازی بسیاری از فعالیتهای اقتصادی دولت مانند آب و برق، به صورت بخشی از دستور کار تازهٔ سیاست لیبرالی نو ظاهر شد. این دو رهبر،

حقوق بین‌الملل و قواعد جهانی را به جهت جدیدی سوق دادند. هم تاچر و هم ریگان قویاً مخالف نظم نوین اقتصادی بین‌المللی بودند. از پیوستن به کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها امتناع ورزیدند، حداقل تا زمانی که مقرراتش جهت ایجاد انگیزه بیشتر برای بخش خصوصی به منظور اکتشاف و بهره‌برداری اصلاح نگردید (این امر نهایتاً در ۱۹۹۴ حاصل آمد). رونالد ریگان مخالف اصل «میراث مشترک بشریت» در کنوانسیون بود، که لازمه‌اش سهیم شدن افراد بشر در منابع معدنی کف اقیانوسهای عمیق بود.[۹] پرزیدنت کلینتون در ۱۹۹۴ کنوانسیون را امضاء کرد و جورج دبلیو. بوش خواستار تصویب آن از سوی سنا گردید ولی هنوز تردیدها نسبت به آن باقی است. یک سایت اینترنتی تحت عنوان بوش کانتری. اُرگ (Bush Country Org) که اختصاص به «ترویج ایده‌آلهای محافظه‌کاران دارد» و وجود مخالفتهای مستمر را انعکاس می‌دهد، اشاره به ارتباط نزدیک این کنوانسیون با کنوانسیون تغییر آب و هوا و سایر مقررات حقوق بین‌الملل دارد. «این معاهدات فی ذاته خطرناک و برای جمهوری ما زیان‌آور می‌باشند.»[۱۰]

بعد از این تحرکات سیاسی، ایالات متحده و بریتانیا همچنین خود را متعهد به قطع اعتبارات از محل منابع حکومتی برای کمکهای توسعه خارجی و جایگزین کردن آن با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی توسط بخش خصوصی نمودند. شعار جدید عبارت از «تجارت نه کمک» بود. کاستن از مقررات داخلی همراه با تعهد جدیدسیاسی برای ترویج فعالیت بخش خصوصی در خارج گردید: افزایش سطح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) عامل اصلی ایجاد ثروت در جهان در حال رشد خواهد بود و این به معنای خلق رژیم حقوقی بین‌المللی به منظور حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی می‌باشد.

*

در سالهای ۱۹۶۰، حکومتهای آمریکا و بریتانیا، با وقوف قابل ملاحظه، به همراهی سایرین به ارائه پیشنهاد ترتیبات جدید بین‌المللی برای حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در چهارچوب بانک جهانی پرداختند. بانک جهانی که در ۱۹۴۵ تأسیس شده، رکنی است براساس یک موافقتنامه که معروف است طی سه هفته مذاکره در برتون وودز (Bretton Woods) در قسمت بالای نیویورک حاصل آمده است. اندیشه‌ها و نگرش اقتصاددان انگلیسی جان مینارد کینز (John Maynard Keynes) درخصوص تأسیس سازمانی بین‌المللی برای تأمین ثبات ارزی و نقدینگی جهت اجتناب از بروز مجدد بحرانهای اقتصادی سالهای آخر دهه ۱۹۲۰ و اوائل ۱۹۳۰ سبب ایجاد بانک جهانی شد. خانوادهٔ بانک جهانی، شامل بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (IBRD) است به هدف کمک به بازسازی و توسعه کشورها با تسهیل سرمایه‌گذاری مالی، منجمله ترویج سرمایه‌گذاری خارجی و پیش‌بینی تأمین مالی بخش دولتی، در کنار این بانک، شرکت بین‌المللی تأمین اعتبار ((International Finance Corporation(IFC)) به حمایت مستقیم مالی نسبت به بخش خصوصی می‌پردازد.

در ۱۹۶۳ پرزیدنت لیندون جانسون از ایدهٔ تأسیس سازمان جدیدی در درون خانوادهٔ بانک جهانی به منظور ترویج و توسعه سرمایه‌گذاری خارجی در جهان در حال رشد پشتیبانی کرد. در اکتبر ۱۹۶۶ بعد از تصویب بیست و یک کشور، کنوانسیون مرکز بین‌المللی فیصله اختلافات سرمایه‌گذاری وارد مرحلهٔ اجرایی شد. در حقیقت مرکز مذکور (م ب ح ا س) مقررات حاکم بر چگونگی رفتار سرمایه‌گذاری خارجی را وضع نکرد بلکه نهادی بی‌طرف بود که اختلافات توسط داوری در آنجا حل و فصل گردد.

نظام (م ب ح ا س) با آگاهی از اینکه بسیاری از سرمایه‌گذاران خارجی نمی‌خواهند

اختلافات سرمایه‌گذاریشان به دادگاههای داخلی کشور میزبان برود و اینکه دولتهای میزبان هم موافق طرح چنین اختلافاتی در دادگاههای ملی سرمایه‌گذاران نیستند، امکان آن را فراهم آورد که اختلاف توسط داوری بین‌المللی فیصله یابد ـ معمولاً توسط هیئتی مرکب از سه داور مستقل که توسط طرفهای ذیربط در مناقشه انتخاب می‌شوند. هیئت داوری هم قوانین کشور میزبان و هم مقررات حقوق بین‌الملل را اعمال می‌نماید. رأی داوری از لحاظ حقوقی الزام‌آور و قابل اجرا نزد دادگاههای هر کشور عضو کنوانسیون (م ب ح ا س) است. کنوانسیون مذکور همچنین یک سویل سرویس بین‌المللی (کارکنان اداری بین‌المللی) را بوجود آورده که در دبیرخانهٔ محکمه داوری خدمت نمایند. خلاصه آنکه، نظام (م ب ح ا س) مکانیسم بین‌المللی شدهٔ حل اختلافات است که به موجب حقوق بین‌الملل تأسیس شده و به یک سرمایه‌گذار مدعی و خسارت‌دیده امکان می‌دهد دعوای خود را علیه کشور دیگر بدون دخالت دادن کشور خودش، مطرح سازد.

به هر حال آنچه (م ب ح ا س) نمی‌کند تصمیم‌گیری در این باره است که دقیقاً کدام اختلافات می‌تواند نزد وی مطرح و یا کدام قواعد حقوق بین‌الملل باید اِعمال شود. این امر به عهده قواعد دیگری است که معمولاً باید آن را در معاهدات سرمایه‌گذاری یا موافقتنامه‌های تجارت آزاد جستجو کرد. این معاهدات غالباً دوجانبه (بین دو کشور) است ولی می‌تواند چندجانبه (مثلاً بین سه یا چند کشور) نیز باشد. از اواخر سالهای ۱۹۶۰ بیش از ۲۰۰۰ معاهده سرمایه‌گذاری دوجانبه میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال رشد انعقاد یافته است. (معاهدات سرمایه‌گذاری بین کشورهای توسعه یافته پدیدهٔ جدیدتری هستند؛ آنها میان کشورهایی مانند سنگاپور و زلاندنو، ایالات متحده و استرالیا منعقد می‌شوند). معدودی از معاهدات چندجانبه نیز در بخشهایی از جهان یا برای اداره نوع خاصی از سرمایه‌گذاری (مثلاً در بخش انرژی اروپا) تنظیم شده‌اند.

انگلستان قریب نود معاهده سرمایه‌گذاری از سال ۱۹۷۵ منعقد و ایالات متحده بیش از چهل و پنج تا را امضا کرده است. فقدان معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری موجب عدم تشویق سرمایه‌گذاری می‌گردد. فی‌المثل بریتانیا چنین معاهده‌ای با مکزیک ندارد و همین سبب کاهش سرمایه‌گذاری انگلیسی در آن کشور شده است.

معاهدهٔ نمونهٔ سرمایه‌گذاری دو چیز را معین می‌کند. تعهداتی اساسی را مقرر می‌دارد که طرفین بنابر آن دربارهٔ چگونگی امر سرمایه‌گذاری موافقت نمایند. و رضایتی مکتوب برای رجوع به (م ب ح ا س) یا سایر اشکال حل اختلاف را پیش‌بینی می‌کند. یک نمونهٔ برجسته از معاهدهٔ سرمایه‌گذاری، معاهده نفتا (NAFTA) است، که در ۱۹۹۲ مورد توافق ایالات متحده، کانادا و مکزیک قرارگرفت و در اول ژانویه ۱۹۹۴ به مرحله اجرا درآمد. نفتا از سرمایه‌گذاران خارجی به سه شیوه حمایت می‌کند: مقرر می‌دارد که در باب سرمایه‌گذاران خارجی نباید قائل به تبعیض شد؛ حداقل استانداردهای حقوق بین‌الملل باید اِعمال گردد؛ و اینکه هیچگونه مصادره یا اقدامات مشابهی بدون پرداخت غرامت صورت نخواهد گرفت. یک معاهدهٔ نمونه همچنین یک رشته از مکانیسمهای حل اختلاف از جمله توسل به (م ب ح ا س) را تدارک می‌بیند. واکنش نسبت به قواعد نفتا آمیزه‌ای از رد و قبول است و مقررات مذکور مورد استقبال جهانی واقع نشد. جامعهٔ تجاری ایالات متحده و برخی محافل حکومتی آن قواعد را به عنوان دستاوردی بزرگ و فیصله‌دهندهٔ اختلاف دیرین و بنیادی میان ایالات متحده و مکزیک می‌نگرند. ولی در مکزیک مشاور حقوقی وزارت امور خارجه استعفا کرد. به نظر وی قواعد جدید نفتا، به شرکتهای امریکایی امکان سلطه بر مکزیک را می‌دهد. سازمانهای غیردولتی و اتحادیه‌های کارگری اظهار داشتند که مقررات حمایت از سرمایه‌گذاری تمایل بیشتری به سوی جانبداری از سرمایه‌گذاران خارجی دارد. و قدرت و توانایی دولتها را در اتخاذ

مقررات جدید کارگری و حفظ محیط زیست که دارای منافع اجتماعی مهمی است، تضعیف خواهند کرد.

(م ب ح ا س) با آهستگی شروع به حرکت کرد. در بیست و پنج سال اولیه بعد از اجرایی شدن کنوانسیون، بین ۱۹۶۶ و ۱۹۹۱، تنها بیست و شش مورد اختلاف توسط دبیرخانه (م ب ح ا س) در واشنگتن. دی. سی. ثبت شد، تقریباً هر سال یک مورد. در دوره بعدی بین ۱۹۹۸ و ۲۰۰۳، تعداد اختلافات به ثبت رسیده متجاوز از نود مورد گردید. و در سال گذشته (۲۰۰۴) به تنهایی سی و یک دعوی جدید ثبت شد، افزایشی عظیم که بار سنگینی بر دوش سازمان است که قبلاً گسترش بین‌المللی زیاده از حدی یافته است. سرمایه‌گذاران (و وکلایشان) از وجود امکانات جبران‌کننده جدید بین‌المللی آگاهی یافته‌اند که به آنها اجازه می‌دهد دادگاههای داخلی را پشت سر نهاده و کنترل رسیدگیهای بین‌المللی خود را به دست گیرند. (م ب ح ا س) روند حل اختلاف را خصوصی‌سازی کرده و سهم بیشتری از میزان فیصله اختلافات بین‌المللی را که بطور سنتی در انحصار دولتها بود، کسب کرده است. اینک تنها کشورهای در حال رشد و کشورهای سوسیالیستی سابق اروپای شرقی و مرکزی نیستند که هدف شکایت باشند. اگرچه بیشتر دعاوی علیه کشورهای فقیر و در حال رشد می‌باشد ولی بنحوی فزاینده علیه کشورهای توسعه‌یافته مانند ایالات متحده، اسپانیا و کانادا نیز طرح دعوی می‌شود.

از نیمهٔ سالهای ۱۹۹۰، تقریباً افزایش بیشتری در تعداد رسیدگی‌ها و آراء داوری مشهود است. این نه بدان جهت است که عموم مردم امکان دسترسی سهل‌تری به اطلاعات بیشتر درباره دعاوی یا موارد بحث و استدلال طرفین به دست آورده باشند. علیرغم اهمیت سیاسی قابل ملاحظه و علاقمندی مردم به این قضایا، مقررات (م ب ح ا س) بر این اساس اجرا می‌گردد که رسیدگی‌ها پشت درهای بسته و به دور از مراقبت و

نظارت عمومی باشد مگر اینکه طرفهای دعوی به نحو دیگری موافقت کرده باشند (که آنها معمولاً چنین نمی‌کنند). همچنین الزامی نیست که احکام داوری (م ب ح ا س) برای اطلاع عموم منتشر گردد، گرچه آنها اینک راه خود را به سوی قلمرو مردم پیدا می‌کنند، خواه به طور رسمی، یا در مواردی که طرفین نسبت به انتشار آن توافق نکرده‌اند، به صورت پنهانی. ایالات متحده(و شرکایش در نفتا، کانادا و مکزیک) تاکنون چشم خود را بر قاعده محرمانه بودن بسته‌اند، که جای شکر دارد. آنها به طور معمول نظرات و استدلالات کتبی خود را در وب سایتهای حکومتی در معرض استفاده عموم می‌گذارند، با رعایت این اصل که علاقه عمومی اتباع یک دولت را محق به دانستن استدلالی می‌کند که حکومت اظهار می‌دارد. تقریباً سایر حکومتها ترجیح می‌دهند که اتباعشان ندانند چه چیزی مورد ادعا بوده و در دفاع از آن چه استدلالی شده است.

*

در تعداد بسیاری از دعاوی سرمایه‌گذاری، رأی داوران بر نقض تعهدات بین‌المللی کشورها نسبت به سرمایه‌گذاری خارجی تأکید گذاشته و در بعضی موارد نیز رفتار دولت غیرقابل قبول بوده است، مانند اقدام سنتی مصادره. ولی در سایر قضایا اغلب شیوه‌های مسالمت‌آمیزی در برقراری تعادل بین حقوق سرمایه‌گذاران خارجی و کشور میزبان مورد توجه قرار گرفت. در دو قضیه‌ای که تا حدودی من در آن دخالت داشته‌ام، اهمیت سیاسی بعضی دعاوی سرمایه‌گذاری مشهود است، و تنش رو به رشد بین هدفهای متضاد حمایت از حقوق مالکیت خصوصی و نیز اجازه دادن به حکومتها که اقدامات معقولانه در جهت تقویت سایر اهداف اجتماعی را دنبال کنند.

قضیه نخستین مربوط به کاستاریکا می‌شود و تصمیمی که در اوائل سالهای ۱۹۷۰ به منظور حفاظت از یک جنگل استوایی در مواجهۀ با فعالیت مخرب بازرگانی اتخاذ شد.

کاستاریکا کشوری که عموماً برای تعهدش به حفظ محیط زیست و به ویژه حفاظت گونه‌های جانوری و نباتیِ منحصرش مورد تحسین است. هر کس از آنجا بازدید کند به غنای فوق‌العاده ساحل اقیانوس آرام و جنگل استوایی بکر و وسیع کاستاریکا که قسمت اعظم استان شرقی‌اش را پوشانده، پی می‌برد تا نیمهٔ سالهای ۱۹۷۰ تنها بخش کوچکی از این جنگل استوایی خارج از حوزهٔ پارک ملی حفاظت شدهٔ سانتا اِلنا باقی مانده بود. منطقه‌ای به وسعت ۳۷۰۰۰ هکتار (۳۷۰ کیلومتر مربع).

در ۱۹۷۴ حکومت کاستاریکا فرمان ملی شدن منطقهٔ حفاظت شدهٔ سانتا النا را صادر کرد. این منطقه تحت مالکیت عمومی به عنوان منطقه حفاظت محیط زیستی قرار گرفت و انجام فعالیتهای بازرگانی در آن ممنوع شد. ولی مشکلی نیز وجود داشت. این منطقه سه سال قبل توسط گروهی از سرمایه‌گذاران آمریکایی خریداری شده بود. آنها می‌خواستند به احداث مجموعه‌ای تفریحی توریستی با تعداد زیادی هتل و تسهیلات وابسته دست بزنند. آنها نسبت به تصرف منطقه توسط دولت اعتراض نداشتند و می‌دانستند که غرض واقعی حفظ منافع ناشی از حمایت محیط زیست است ولی در عین حال خواستار دریافت غرامت برای ملک خود بودند.

گفتگوهای طرفین به مدتی بیش از بیست سال درباره میزان ارزش ملک به طول انجامید، ولی به توافقی نرسید. در ۱۹۹۶ کاستاریکا مواجه با احتمال جدی از دست دادن کمکهای توسعه خارجی آمریکا شد: در ایالات متحده لایحه‌ای مورد بررسی بود بدین مقصود که جریان کمک توسعه به هر کشوری که اموال یک تبعه آمریکا را بدون پرداخت غرامت مصادره کرده باشد، محدود گردد. کاستاریکا با توجه به زمینه مزبور موافقت کرد که قضیه پارک سانتا اِلنا به داوری (م ب ح ا س) برود.[۱۱] محکمهٔ داوری با مسأله‌ای ظریف مواجه بود. سرمایه‌گذاران مستحق دریافت چه مبلغی به عنوان غرامت

می‌باشند؟ کاستاریکا با پرداخت مبلغ ۱/۹ میلیون دلار موافقت کرده بود، ولی سرمایه‌گذاران خواهان ۶/۴ میلیون دلار بعلاوه بهره بودند و اظهار می‌داشتند که مبلغ مذکور «ارزش عادلانه بازار» برای سرمایه‌گذاری از دست رفته‌شان است.

کارستاریکا در محکمهٔ داوری اظهار داشت در تعیین میزان غرامت باید هدف عمومی از تصمیم متخذه و نیز منافع گستردهٔ محیط زیستی در حفاظت از جنگل برای کاستاریکا و منطقه بطور کلی در نظر گرفته شود. به محکمه یادآوری گردید که موافقتنامه‌های اخیر بین‌المللی از کاستاریکا می‌خواهد که نسبت به حمایت از تنوع زیستی اقدام کند. از جمله کنوانسیون تنوع زیستی که بیش از ۱۵۰ کشور در اجلاس سران زمین در ۱۹۹۲ در ریو آن را امضاء کرده بودند. کاستاریکا همچنین توجه محکمه را به موافقتنامه کمتر مشهور حفاظت ۱۹۴۰ (کنوانسیون نیمکرهٔ غربی) معطوف داشت. و استدلال کرد که اگر محکمه داوری تکلیف ناعادلانه‌ای را بر کاستاریکا تحمیل کند، برای کشورهای در حال رشد دیگر غیرممکن خواهد بود که از محیط زیست حمایت نمایند. کنوانسیون ۱۹۴۰ کشورهای قارهٔ آمریکا را متعهد می‌سازد که به منظور برقراری نظام ملی پارکها که در حیطهٔ آن تمامی فعالیتهای بازرگانی ممنوع باشد، اقدام بعمل آورند. این کنوانسیون مولود تفکر پرزیدنت روزولت بود، تلاشی نوآورانه برای گسترش نظام آمریکایی پارکهای ملی در سراسر قاره.

محکمه نسبت به استدلال مذکور کاملاً بی‌علاقه بود. هرگونه نظری درباره تأثیر اهداف محیط زیستی بر ماهیت و میزان تکلیف کاستاریکا نسبت به حمایت از فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی در محدودهٔ مرزهایش را مردود می‌دانست. درست بود که از کاستاریکا خواسته شود به خاطر مصادره‌ای که قبلاً انجام داده و از پرداخت غرامت خودداری ورزیده اینک غرامت بپردازد. ولی محکمه گامی پیش‌تر رفت و رأی داد که

ملاحظات محیط زیستی نمی‌تواند بر میزان غرامت مؤثر باشد: با آنکه مصادره برای مقاصد محیط زیستی می‌تواند «مشروعیت داشته باشد»، اما این حقیقت که ملک بدان دلیل تصرف شده تأثیری بر ماهیت و میزان پرداخت غرامت ندارد. علاوه بر آن محکمه افزود: «منبع بین‌المللی تکلیف جهت حفظ محیط زیست تأثیری بر این مسأله ندارد».[۱۲] به عبارت دیگر، مقررات بین‌المللی برای حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و حقوق مالکیت بر مقررات حمایت محیط زیست چه ملی و چه بین‌المللی اولویت دارند.

این امر مشکلی جدی را به میان آورد. آیا صحیح است که مجموعه‌ای از مقررات بین‌المللی ضرورتاً تفوق بر مجموعه دیگری داشته باشد؟ آیا حقوق بین‌الملل سلسله مراتب ذاتی ارزشها را قبول دارد که در آن حقوق مالکیت فردی(البته حقوق سرمایه‌گذاری خارجی نه بومی) بر منافع محیط زیستی جمعی (یا سایر منافع اجتماعی عمومی) مرجّح باشد؟ پاسخ به سؤال مذکور متضمن تعیین تعادلی بین ارزشهای اجتماعی متغایر می‌باشد. اگر تصمیم داوری در قضیه کاستاریکا درست باشد، نتیجهٔ عملی آن خودداری دولتها، بخصوص دولتهای در حال رشد، از اتخاذ اقداماتی برای ایفای تعهدات بین‌المللی جهت حمایت از میراث محیط زیست خواهد بود. دولتهای مذکور در مواجهه با مسألهٔ پرداخت به «بهای بازار» که می‌تواند شامل بهرهٔ درازمدت باشد؛ ممکن است بگویند که اصلاً امکان اتخاذ اقدام حمایت‌کننده را ندارند. در مقابل چنین امری، البته مهم است که علیه سوءاستفاده از حق حمایت از محیط زیست به زیان حقوق مالکیت خارجی(یا در واقع محلی) مقاومت ورزید. این رأی (م ب ح ا س) به خاطر عدم رعایت تعادل مورد انتقاد بوده است. از این لحاظ مشابه تصمیم گات قدیم در قضیه ماهی تن مکزیک است تا اینکه شبیه تصمیم سازمان تجارت جهانی راجع به قضیهٔ میگوی مالزی باشد.

قضیه دوم مربوط به رأی محکمه داوری نفتا در دعوای شرکت متال کلاد علیه مکزیک (Metaclad Corporation V. Mexico) است که به تاریخ اوت ۲۰۰۰ برمی‌گردد. این تصمیم بسیار جنجالی و مورد توجه مطبوعات بود و نسبت به سایر تصمیمات محاکم داوری نفتا، یا (م ب ح ا س) بیشترین مراجعه به سایت گوگل را موجب شد.[۱۳] محکمه پیرامون تعریف «مصادره» نگرشی گسترده را در پیش گرفت که فقط در یک دعوای دیگر که من از آن مطلعم پیروی شده است. معذلک این قضیه ارزش توجه بیشتری را دارد زیرا نشان‌دهندهٔ تأثیر بالقوه‌ای است که محاکم داوری می‌توانند بر تصمیم‌گیریهای محلی داشته باشند، همچنین تأثیری که معاهدات گمنام بین‌المللی، مقرراتی که هرگز به طور کامل توسط پارلمانهای ملی مورد بحث و رسیدگی قرار نگرفته‌اند، بر مقامات و دولت محلی دارند. قضیه مذکور موضوعاتی را نه فقط درباره نقش متعادل‌کنندهٔ حقوق بین‌الملل راجع به اهداف اجتماعی (حقوق مالکیت در برابر حمایت از محیط زیست) بلکه همچنین پیرامون موضوعات حقوق اساسی مطرح کرد که دارای اهمیت بنیادی در مکزیک است. در باب تخصیص اختیارات تصمیم‌گیری بین سطوح مختلف حکومت (شهری ـ ایالتی ـ فدرال) در یک نظام فدرال.[۱۴] این مورد را در ایالات متحده فدرالیسم و در اتحادیهٔ اروپا امور تبعی (Subsidiarity) می‌نامند.

یک شرکتی مکزیکی مالک زمین سر سبزی (البته غیر آباد) در درهٔ لاپدررا (La Pedrera) نزدیک شهرک گوادال کازار (Guadal Cazar) در ایالت سان لوئیس پوتوسی (San Luis Potosí) بود که در ۴۲۵ کیلومتری شمال شرقی مکزیکوسیتی قرار دارد. گوادال کازار شهرکی است با چند صد نفر جمعیت که غالباً در فقر شدید به سر می‌برند. شرکت مذکور در ۱۹۹۰ به موجب مجوز دریافتی از سوی حکومت فدرال مکزیک، آغاز به احداث ایستگاه تبدیل ضایعات خطرناک در این مکان کرد. سال بعد بر

اثر فشار مقامات محلی، حکومت فدرال دستور تعطیلی ایستگاه تبدیل ضایعات را صادر نمود. این امر در واقع پس از کشف آن بود که قبلاً بیش از ۲۰/۰۰۰ تن ضایعات بطور غیرقانونی در محل انباشته شده‌است. شرکت مکزیکی بهرحال مصمم بود که گودالی برای ضایعات خطرناک در آنجا حفر کند. حکومت فدرال دو مجوز برای حفر و فعالیت یک گودال ضایعات صادر نمود و ایالت سان لوئیس پوتوسی مجوز استفاده از زمین را اعطا کرد. معذلک در همین ایام شهرداری محلی از قبول درخواست احداث گودال ضایعات امتناع ورزید. در واقع قبلاً دو بار درخواست را رد کرده بود. نخست در ۱۹۹۱ و سپس در ۱۹۹۲. شورای شهر مصمم بود که هرگز اجازه ساختمان تبدیل ضایعات موردنظر را ندهد. این قضیه مسائلی را پیش آورد که ما همه نسبت بدان واقف هستیم. حکومت مرکزی نظری را مبنی بر مطلوبیت درخواست بحث‌برانگیز تبدیل ضایعات خطرناک اتخاذ می‌کند ولی جامعه محلی و ساکنانش که باید با فعالیت تأسیسات ضایعات همزیستی کنند نظری بسیار متفاوت دارند.

در بحبوحهٔ این مناقشه، در ۱۹۹۳، شرکت متال کلاد Metalclad کالیفرنیا، شرکت مکزیکی و زمین موردنظر را خریداری کرد. تصمیم به سرمایه‌گذاری در کمال آگاهی نسبت به مخالفت شورای محل با ایجاد گودال صورت گرفته است. در واقع متال کلاد پرداخت سه چهارم از بهای خرید را منوط به حل اختلاف درخصوص کسب مجوز از شهرداری کرده بود. احداث بنا بدون کسب مجوز از شهرداری آغاز گردید. شهرداری دستور توقف کار ساختمان را داد. درخواست دیگری برای صدور مجوز ساختمان بعمل آمد ولی باز هم شهرداری با آن مخالفت ورزید. معذلک کار احداث ساختمان ادامه یافت. در مارس ۱۹۹۵ احداث گودال و تأسیسات آن کامل شده بود اما بدون مجوز لازم از شهرداری. حکومت فدرال مکزیک سپس اجازه فعالیت مرکز تبدیل ضایعات را

برای دورهٔ اولیه پنج ساله صادر کرد. بعداً میزان سالانه بهره‌برداری تأسیسات را از ۳۶/۰۰۰ تن به ۳۰۰/۰۰۰ تن افزایش داد. شهرداری کماکان در مخالفت خود سرسخت باقی ماند. در آوریل ۱۹۹۶ مجدداً درخواست اجازه برای احداث توسط یک شرکت محلی را رد کرد. متال کلاد نزد دادگاه فدرال مکزیک از امتناع شهرداری شکایت نمود، ولی دادگاه دادخواهی را بر این اساس رد کرد که شاکی باید نزد مراجع اداری محلی شکایت خود را مطرح سازد. شرکت مذکور از دیوان عالی مکزیک درخواست پژوهش کرد. وقتی که شرکت دریافت که دادخواهی نزد سایر مراجع موجود میسر می‌باشد منجمله توسل به مقررات حمایت از سرمایه‌گذاری نفتا، ترک دعوی نمود.

در اکتبر ۱۹۹۶ موقعیت به شرح زیر بود: ساختمان تأسیسات بنا شده بود، مجوزهای لازم از سوی مقامات ایالتی و فدرال اعطا شده بود، ولی اجازه لازمه (موردنیاز از شهرداری محلی) کسب نشده بود. فزون بر مشکلات متال کلاد، در سپتامبر ۱۹۹۷ فرماندار ایالت سان لوئیس پوتوسی گامی فراتر گذاشت که چشم‌انداز عملیات تبدیل ضایعات را محدودتر ساخت: او با صدور فرمانی اعلام کرد که منطقه‌ای به وسعت ۱۸۸/۷۵۸ هکتار واقع در حوزه شهرداری محلی، منجمله محل تأسیسات تبدیل ضایعات جهت حفظ ساختار بومی از جمله حمایت از کاکتوس، به منطقه بومی حفاظت شده اختصاص یابد.

در این اثناء بود که مقررات نفتا جهت حمایت از سرمایه‌گذاران بکار گرفته شد. متال کلاد رسیدگی داوری (م ب ح ا س) علیه مکزیک را درخواست کرد. با ادعای اینکه مکزیک تعهدات خود را به موجب مواد ۱۱۰۵ و ۱۱۱۰ نفتا نقض کرده است.[۱۵] ماده ۱۱۰۵ نفتا مقرر می‌دارد که مکزیک نسبت به سرمایه‌گذاریهای کانادا و ایالات متحده «وفق حقوق بین‌الملل از جمله رفتاری عادلانه و منصفانه داشته باشد». محکمه داوری

فوراً و بدون دقت کافی حکم کرد که مکزیک رفتار عادلانه و منصفانه‌ای با متال کلاد نداشته زیرا زمینهٔ مقرراتی شفاف و قابل پیش‌بینی را برای سرمایه‌گذاری متال کلاد فراهم نساخته است. حکم مذکور ضمناً بر آن بود که امتناع شهرداری از اعطای اجازه ساختمان مغایر با حقوق شهرداری و با قوانین فدرال است که قوانین محلی را درخصوص مسائل مربوط به سرمایه‌گذاری نسخ می‌کند.

شکایت متال کلاد همچنین مستند به ماده ۱۱۱۰ نفتا بود که مکزیک را از ملی یا مصادره کردن سرمایه‌گذاریهای تبعه آمریکا یا کانادا ممنوع می‌ساخت یا از مبادرت به هر اقدامی که «قریب به مصادره یا ملی کردن باشد» مگر اینکه برخی شرایط شامل پرداخت غرامت تأمین گردد. محکمه داوری بنحو جالب توجهی حکم کرد که مکزیک بطور غیرمستقیم سرمایه‌گذاری متال کلاد را مصادره کرده است. با استدلالاتی که تا حدودی ماهیت شبه جرم دارد: دولت مکزیک با تحمل امتناع شهرداری از اعطای اجازه محلی برای بنای ساختمان در حقیقت بر انکار حقوق متال کلاد در بهره‌برداری از تأسیسات تبدیل ضایعات صحه گذاشته در حالی که مجوز مربوطه توسط حکومت فدرال قبلاً تصویب و تأیید شده بودند. این تصمیم محکمه عملاً اقتدار تصمیم‌گیری بومی را انکار کرده است. در واقع چنین به نظر می‌رسد که محکمه داوری بر آن است که مقررات بین‌المللی علیه مصادره اجازه می‌دهد ـ حتی مقرر می‌دارد ـ که حکومت مرکزی خواسته‌های جامعه محلی را نادیده انگارد، گرچه اقدامات آن جامعه به موجب قوانین محلی غیرقانونی نباشند و علیرغم اینکه سرمایه‌گذاری با آگاهی کامل از مخالفت مقامات بومی بعمل آمده بود، محکمه رأی به پرداخت مبلغ ۱۷ میلیون دلار به متال کلاد را به عنوان خسارات وارده داد.

محکمه برای اینکه بتواند به چنین نتیجه‌گیری دور از ذهنی برسد باید به تعریف

موسعی از مصادره توسل می‌جست. محکمه حکم کرد: تحت مقررات نفتا مصادره نه فقط شامل ضبط آشکار، عامدانه و عالمانه مانند تصرف عینی یا انتقال رسمی یا اجباری عنوان مالکیت به سود کشور میزبان می‌باشد، بلکه همچنین دخالت پنهان یا ضمنی در امر استفاده از دارایی را دربرمی‌گیرد، چنانچه تأثیر آن محروم ساختن مالک از استفاده از مال چه درکل و چه در جزء قابل ملاحظه‌ای از آن یا منافع اقتصادی قابل تصور و معقول آن باشد، حتی اگر ضرورتاً دخالت مذکور منتهی به سود آشکار دولت میزبان نگردد.(۱۶)

بر پایهٔ چنین تعریفی محکمه حکم کرد که فرمان مربوط به حفظ ساختار بومی صادره توسط فرماندار سان لوئیس پوتوسی در سپتامبر ۱۹۹۷، «اثر محروم ساختن دائمی بهره‌برداری از تأسیسات تبدیل ضایعات را دارد». و اجرای آن «فی ذاته حائز اثر مصادره می‌باشد».

من قادر به یافتن سابقه‌ای قضایی برای تعریف مصادره فوق الذکر نشدم که از جانب محکمه داوری در قضیه متال کلاد اتخاذ گردید. سابقه مورد اشاره در رأی داوری، امری کاملاً متفاوت است. تبعات این رأی ـ در صورتی که مورد استناد قرار گیرد ـ به نحو چشمگیری گسترده است. این موضوع می‌تواند ماهیت مصادره را به بسیاری از قوانین محیط زیستی، استانداردهای کار و کارگری، و تعهدات حقوق بشری تسری بدهد و اقتدار کشورها در قانونگذاری را بطور مهمی محدود سازد. فی‌المثل در رابطه با تغییر آب و هوا، قوانین ضدآلودگی که استفاده از ذغال سنگ را محدود می‌کند، به سهولت می‌تواند مورد استدلال قرار گیرد که دارای اثر محروم سازندهٔ مالک یک کارخانه تولید برق از سوخت زغال سنگ، از «بخش مهمی از سود اقتصادی معقول و مورد انتظارش» می‌باشد. مالیاتهای محیط زیستی که عدم تشویق استفاده از اتومبیلهای مصرف کننده SUV را در نظر دارد، نیز به همین استدلال «حائز اثر مصادره» است زیرا سبب می‌گردد

که شرکتهای اتومبیل‌سازی که تولید کننده SUVها می‌باشند، منافع اقتصادی معقول و موردانتظار را از دست بدهند. آیا کشوری که چنین قوانینی را وضع کرده در واقع ملک یک سرمایه‌گذار خارجی را مصادره کرده است؟ در رابطه با حفظ سلامت، مثلاً، نمی‌تواند گفته شود که محدودیت در مورد تبلیغ یا اجبار به نصب هشدارهای بهداشتی درباره تولیدات مضربه سلامتی، نوع غیرمستقیمی از مصادره مال صاحب شرکت بسته‌بندی، می‌باشد؟

تصمیم بحث‌انگیز متال کلاد، مقررات حقوق بین‌الملل در حمایت از دارایی سرمایه‌گذاران خارجی را وارد عرصهٔ جدیدی می‌سازد که بسیار فراتر از مقررات سنتی حقوق بین‌الملل و یا آن چیزی است که مذاکره‌کنندگان نفتا در نظر داشته بودند. حکم مذکور مبتنی بر فرض ابراز نشده‌ای است که حقوق مالکیت فراتر و بالاتر از سایر حقوق می‌باشد. این مفهوم جایی را برای اقدامات مشروع حکومتی جهت ترویج ارزشهای دیگر اجتماعی همچون حفظ بهداشت و محیط زیست باقی نمی‌گذارد. برخلاف رأی در قضیه میگو / لاک‌پشت دریایی، که هیئت استیناف س. ت. ج در رعایت توازن بین اهداف متفاوت اجتماعی محتاط بود، رأی متال کلاد یک سویه است. بدون تردید حکومت مکزیک را می‌توان مورد انتقاد قرارداد برای برخی جنبه‌های رفتارش نسبت به متال کلاد، از جمله تعهدی که کارمندانش ممکن است درباره امکان صدور مجوزهای آتی محیط زیستی داده باشند، ولی به آن خطاها به نحو دیگری باید پرداخته شود. رأی مذکور فراتر از حدی است که برای حمایت مشروع از منافع سرمایه‌گذاران یا برای تشویق سرمایه‌گذاری لازم می‌باشد. آن رأی راه را برای استفادهٔ نامناسب از مقررات سرمایه‌گذاری خارجی در حمله به قوانین و اقدامات حکومتی می‌گشاید حتی هنگامی که آنها معقول و در پی اهداف صرفاً مشروعی باشند.

نیازی به گفتن نیست که رأی مورد انتقاد قرار گرفت. نعومی کلین (Naomi Klein) آن را چنین توصیف کرد: «تصویری بارز و روشن از آنچه منتقدان در ذهن داشتند که معاملات تجارت آزاد را همانند «اعلامیه حقوق شرکتهای چندملیتی» دانستند.[۱۷] لوری والاش، مدیر، شهروند عام برای دیده‌بانی تجارت جهانی» (Public Citizen's Watch) (Global Trade)، یک گروه مدافع مستقر در واشنگتن، حتی قبل از اینکه محکمه داوری رأی خود را صادر کند، گفت: «ما نیروی بالقوهٔ امکان ضبط و ایراد خسارت نسبت به بنیادهای حکومتداری را دست‌کم گرفتیم».[۱۸] رانگ (Wrong)، رئیس متال کلاد در مقابله گفت: «کانادا و مکزیک مقررات حمایت داخلی از مالکیت خصوصی ندارند، و لذا امکان توجیه گسترده‌ای فراهم است که یک معاهده بتواند به منظور تأمین حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، بر قوانین فدرال، ایالتی و محلی اولویت یافته و آنها را باطل سازد.»[۱۹]

در حقیقت نظام حقوق بین‌الملل مکانیسمهای خود را جهت تصحیح دارا می‌باشد و چنین است که بعضی از زیاده‌رویها در احکام فسخ شده‌اند. یک رویه ناشناخته و بدون استفادهٔ قبلی این امکان را برای حکومت مکزیک فراهم آورد که نسبت به تصمیم، در دادگاههای کانادا تقاضای استیناف کند. تنها به این خاطر که داوری در منطقهٔ بریتیش کلمبیای کانادا برگزار شده بود. دیوان عالی بریتیش کلمبیا بخشهایی از رأی داوری مربوط به مادهٔ ۱۱۰۵ نفتا را فسخ کرد، بر این پایه که محکمه و داوری فراتر از حد مجاز پیش رفته است. دیوان عالی همچنین به این نتیجه رسید که تحلیل محکمه داوری از ماده ۱۱۰۵ تفسیر خودش از ماده ۱۱۱۰ (درباره مصادره) را مخدوش کرده است. بنابراین آن بخش از رأی داوری مربوط به قصور حکومت مکزیک در ابطال امتناع شهرداری محلی از صدور اجازه احداث ساختمان را مردود دانست. ولی با توجه به محدودیت در میزان

اختیاراتش برای تجدیدنظر نسبت به رأی داوری به موجب قوانین کانادا، دیوان عالی، تصمیم محکمه داوری درخصوص اثرات فرمان ساختار بومی (اکولوژیک) ۱۹۹۷ را دست نخورده باقی گذاشت: دیوان قبول دارد که محکمه داوری تعریف بسیار وسیعی از مصادره را در باب مفهوم و منظور ماده ۱۱۱۰ برگزیده است، ولی اعلام داشت که تعریف مصادره موضوعی حقوقی است که دیوان نمی‌تواند در آن مداخله نماید. بنابراین آن بخش از رأی داوری تنفیذ گردید، اگرچه دیوان عالی آشکارا نسبت به تبعات آن دچار مشکل بود.

تنها سازمانهای غیردولتی و دادگاههای کانادا نبودند که عدم تأییدشان را ابراز داشتند. امضاءکنندگان سه گانهٔ نفتا ـ کانادا، مکزیک و ایالات متحده نیز برای نشان دادن ناخشنودی نسبت به رأی داوری مداخله کردند. در ژوئیه ۲۰۰۱ آنان بیانیه‌ای تفسیری را در باب ماده ۱۱۰۵ نفتا اتخاذ نمودند که رأی محکمه داوری را نسخ می‌کرد.[۲۰] آنها همچنین رأی مذکور را مکرراً مورد انتقاد قرار دادند بخصوص هنگامی که خواهانهای بعدی ادعاهای خود را بر پایهٔ استدلال و تفسیر گستردهٔ آن استوار می‌کردند.

معذلک، رأی متال کلاد کماکان در سایر دعاوی مورد استناد قرار می‌گیرد. در بولیوی کنسرسیومی شامل گروه بکتل (Bechtel Group) با استناد به قضیه مذکور علیه تصمیم حکومت جهت فسخ خصوصی‌سازی تأمین آب در سومین شهر بزرگ بولیوی، کوچابامبا (Cochabamba) طرح دعوی کرده است. تصمیم مذکور در پی ناآرامیهای محلی به خاطر افزایش شدید بهای آب اتخاذ گردید، ماجرایی که شرح کامل آن در مجله نیویورکر آمده است. و این تنها علیه کشورهای در حال رشد نیست که دعاویی علیه مصادره مطرح می‌شود. دعاوی نفتا علیه ایالات متحده رو به افزایش است، از جمله هدفهای گوناگون مورد حمله قوانین محیط زیستی در کالیفرنیا و حقوق جوامع

سرخ‌پوست بومی در مورد متوقف فعالیت پروژه معدن کاوی طلا می‌باشد. رأی متال کلاد واکنشی را برانگیخته و تجدیدنظر درباره شکل و جهت موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری خارجی را ضروری ساخته است. مضافاً توجه و مداقهٔ عمومی تازه‌ای را نسبت به موافقتنامه‌های بین‌المللی موجب گشته است.

*

یکی از اثرات فوری توجه و علاقهٔ عمومی این است که اکنون مرتبط ساختن موافقتنامه‌های بی‌شمار سرمایه‌گذاری دوجانبه با موافقتنامه جهانی حمایت از سرمایه‌گذاری خیلی دشوار است. در ۱۹۹۵ مذاکرات سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) در پاریس به منظور نیل به موافقتنامه چندجانبه در باب سرمایه‌گذاری یعنی تنظیم مقررات جهانی درباره حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی آغاز گردید. البته جای تعجب دارد که سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که سازمانی جهانی نیست و با عضویت سی کشوری که تنها نمایندهٔ اقتصادهای برجسته صنعتی است، دست به چنین ابتکاری بزند. و به سختی می‌توان دریافت که چرا بقیه دنیا باید امضای خود را پای معاهده‌ای بگذارد که حتی در جریان مذاکرات آن اجازه حضور نداشته‌اند. مذاکرات به هر حال بر پایه‌ای نادرست آغاز گردید و اعضای سازمان مذکور نتوانستند حتی در موضوعات بنیادی به توافق نزدیک شوند، لذا مذاکرات در ۱۹۹۸، به خاطر مخالفت تعدادی از حکومتها منجمله فرانسه، و سازمانهای غیردولتی عمده مانند کمک مسیحی، اوکسفام، صلح سبز و دوستان زمین به شکست انجامید. اختلافات مهم و دشواری بروز کرد بر سر تعادلی که باید بین تعهد به عدم مصادره (یا به نحوی دیگر عدم مداخله در) یک سرمایه‌گذاری، و حفظ و پذیرش یا اجرای مقررات محلی شامل مقررات درخصوص فرهنگ، زبان، استانداردهای آلودگی و بهداشت و شرایط اشتغال بوجود

آید. سه سال بعد از آن کوشش مجددی برای اتخاذ یک موافقتنامه جهانی آغاز گردید. در سال ۲۰۰۱ در اجلاس دوحه، پایتخت قطر، وزیران سازمان تجارت جهانی راجع به اصل اتخاذ مقررات جهانی حمایت از سرمایه‌گذاری در چارچوب سازمان مذکور موافقت کردند. آنها «ضرورت چارچوبی چندجانبه برای تأمین شرایط شفاف، باثبات و قابل پیش‌بینی برای سرمایه‌گذاری درازمدت فرامرزی، به ویژه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مؤثر در توسعه تجارت» را به رسمیت شناختند. هدف، خاتمه مذاکرات تا اول ژانویه ۲۰۰۵ بود. ولی آن تاریخ آمد و گذشت بدون اینکه توافقی حاصل آید. اختلاف‌نظر صریح و بارز مذاکره‌کنندگان بر سر تبعات هر موافقت آتی پیرامون موضوعات فرهنگ، اشتغال، آلودگی و بهداشت باقی است، واضح است که توجه و دقت‌نظر جامعه مدنی ـ سازمانهای غیردولتی و صنایع ـ نیل به موافقت را دشوارتر می‌ساخت. اما اگر این دشواری، بهایی است که باید برای قبول مقرراتی با میزان مشروعیت بیشترِ دمکراتیک در پرتو شرایط شفاف و مسئولانه پرداخت گردد، امری است که ارزش آن را دارد. بالعکس عدم پیشرفت در اتخاذ مقررات چندجانبه سبب بروز تجدید علاقه نسبت به موافقتنامه‌های دوجانبه گشته است یعنی شروع مذاکراتی که بدون شک طرف ضعیف‌تر، از اهرم سیاسی ضعیف‌تری برخوردار است.

مهمتر از همه اینکه، مسائل مطروحه در رأی داوری متال کلاد، تفکر حکومتی در مذاکرات دوجانبه را تغییر داده است، تا آنجا که به محدودیتها نسبت به مصادره و سایر اقدامات مربوطهٔ حکومتی، به عنوان شیوه‌های بازدارندهٔ کشورهای در حال رشد نگریسته می‌شود، واشنگتن از حمایت چنین نگرش وسیعی خرسند بود. اما با تعاریف جدید و وسیع از واژه مصادره و سایر اصطلاحات مشابه، روشن شده است که اقدامات شهرداریها، ایالات و حتی حکومت فدرال آمریکا نیز در معرض آن است که از سوی

سرمایه‌گذاران ناراضی مورد حمله قرار گیرد. مقررات بین‌المللی که مروج فرصتها برای شرکتهای آمریکایی در خارج بودند اینک جهت به چالش کشیدن استانداردهای آلودگی و بهداشت، مورد استفاده واقع می‌شوند. نظامی که به منظور مقابله با «زیاده‌رویهای» جهان در حال رشد طراحی شده بود حالا به نحوی روزافزون دارد علیه طراحان همان نظام به کار می‌افتد.

هم اینک ده فقره دعوی به موجب مقررات نفتا علیه ایالات متحده اقامه شده است. در برخی از دعاوی روند داوری به جای رسیدگی در دادگاههای ملی مرجح دانسته شده است. بعد از آنکه دیوان عالی ایالات متحده درخواست پژوهش از حکم عالی‌ترین دادگاه ماساچوست، در دعوای مطروحه توسط یک شرکت مستغلات کانادایی علیه قوانین ماساچوست رارد کرد، تصور قاضی اعظم دادگاه ماساچوست این بود که مسأله خاتمه یافته است. گزارش حاکی است که قاضی اعظم مارگارت مارشال گفت «من در یک ضیافت شام بودم هنگامی که شنیدم که حکم دادگاه من نزد داوری بین‌المللی مورد چالش قرار گرفته است. «اگر نگویم از شنیدن اینکه قضات دادگاه تحت رسیدگی بیشتری واقع می‌شود، شگفت‌زده شدم، کتمان حقیقت است.»[۲۱] باید صبر کرد و دید که آیا همچنانکه قوانین سرمایه‌گذاری خارجی، محدودیتها را بر ایالات متحده تحمیل می‌کنند، حمایت از اینگونه مقررات حقوق بین‌الملل کماکان ادامه خواهد یافت یا خیر. البته نخستین نشانه‌های تغییر دارد ظاهر می‌شود. اگرچه دولت بوش حمایت شدید از موافقتنامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری را حفظ کرده ولی آخرین طرحهای ظاهر شده از دل حکومت حکایت از تغییرات قابل توجهی دارد. سال گذشته دولت نمونهٔ جدیدی از موافقتنامه سرمایه‌گذاری را منتشر کرد که در آن تعریف مصادره به معنای بیشتر سنتی و محدود آن در نظر گرفته شده بود. پیشنهاد مذکور با مخالفت عظیم بخش زیادی از

جامعهٔ تجاری آمریکا مواجه شد، ولی وزارت دادگستری و وزارت خارجه ایالات متحده طرفدار حمایت محدودتر از سرمایه‌گذاری بودند. تغییرات صرفاً ماهوی نیست. دو موافقتنامه اخیر دوجانبه ایالات متحده ـ با شیلی و سنگاپور ـ نه فقط زبان و عبارت محدودکننده‌تری دارند بلکه در آن همچنین مکانیسم‌هایی پیش‌بینی شده برای اعطای مجوز جهت درخواست رسیدگی پژوهشی علیه تصمیمات محاکم داوری چنانچه از طریق اصلی انحراف یافته باشند و جدیدترین موافقتنامه تجارت آزاد (با استرالیا) به هیچ وجه دربردارندهٔ شرط داوری سرمایه‌گذار ـ دولت نیست.

*

مقررات بین‌المللی پیرامون حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی تسهیل‌کنندهٔ جریان بین‌المللی سرمایه است. آنها موتور جهانی شدن اقتصاد می‌باشند ولی همچنین می‌توانند مانع از کاربرد مشروع استانداردهای بهداشت، محیط زیست و اشتغال بشوند. قضیه متال کلاد پرتوی بر این چالش رو به رشد نسبت به مشروعیت این قواعد بین‌المللی افکند، و تأثیرشان را بر خودمختاری و تصمیم‌گیری محلی روشن ساخت. شیوهٔ تنظیم چنین موافقتنامه‌ها نیاز به تجدیدنظر دارد. تا آنجا که من اطلاع دارم، در بریتانیا پیرامون موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری دوجانبه هرگز بحث پارلمانی صورت نگرفته است. به خاطر دارم که در اواخر سالهای ۱۹۹۰ برنامه تلویزیونی «زمان پرسش» را در بی‌بی‌سی تماشا می‌کردم، که یکی از حاضران در استودیو به صورت مستقیم سئوالاتی را از پانل مرکب از اعضای برجسته دولت مطرح کرد. در پاسخ به پرسشی راجع به موافقتنامه چندجانبه سرمایه‌گذاری پیشنهاد شده از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، وزیر وقت کشور به جک استرا، به صراحت گفت که وی هرگز چیزی درباره آن نشنیده است و نه اینکه در کابینه مورد بحث قرار گرفته است. آنچنانکه جوزف

استیگلیتز بیان داشت: در ایالات متحده نیز وضعیت به همین نحو است. آبنر میکوا (Abner Mikva)، یکی از نمایندگان سابق کنگره، قاضی فدرال استیناف و مشاور کل کاخ سفید در زمان کلینتون، سخنانش برخورنده بود: «اگر کنگره می‌دانست که چیزی مثل این در نفتا وجود دارد هرگز به آن رأی نمی‌داد.»[۲۲]

قضایای سانتا اِلنا و متال کلاد تمایل و جهتی را در تفسیر و کاربرد معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری نشان داد که گویی آنها در انزوای کامل از سایر مقررات حقوق بین‌الملل می‌باشند. ولی نباید قائل به سلسلهٔ مراتب ذاتی بین حقوق مربوط به حق مالکیت خصوصی خارجیان و سایر ارزشها متجلی در قواعد جهانی بود. ایالات متحده حالا با تأخیر متوجه می‌شود که سرمایه‌گذاری خارجی جاده‌ای دو طرفه است و اینکه او نیز در مقابل چالشهای مذکور آسیب‌پذیر است. این مسأله او را وادار می‌سازد که دربارهٔ قصد واقعی قواعد بین‌المللی پیرامون مصادره تفکری مجدد بعمل آید.[۲۳]

آنها را می‌توان همچون هزینهٔ بین‌المللی ساختن طرح در نظر گرفت، بطوری که دولتها عواقب کامل اقتصادی اعمالشان را در نظر گرفته و با آن مواجه شوند. یا می‌توان آن را به صورت طرح بیمه تصور کرد که در این صورت دولت به صورت بیمه‌گر خواهد بود. چنانچه برخی اقدامات حکومت خارجی منجر به شکست سرمایه‌گذاری گردد، به عنوان توسل نهایی، سرمایه‌گذار به حکومت مراجعه می‌نماید. یا اینکه در روابط بین سرمایه‌گذار خارجی و دولت آنها به عنوان ترویج‌کننده برابری و عدالت باشند و شرایطی را فراهم آورند که سرمایه‌گذاری خارجی ایمن و جذاب باشد، البته نه به هر قیمتی.

چرا باید اموال سرمایه‌گذاران خارجی تحت حمایت بیشتری نسبت به سرمایه‌گذاران ملی قرار گیرند که هر دو تابع استانداردهای عمومی حقوق بشر می‌باشند؟ چرا باید

سرمایه‌گذار خارجی برخوردار از امتیاز اجتناب از رفتن نزد دادگاههای محلی باشد، اگر امکان جبران مؤثر فراهم است؟ چرا باید حقوق بین‌الملل به طبقه خاصی از اشخاص امکان برخورداری از رفتاری مرجحانه را بدهد و اینکه بتوانند اختلافی را بدون توسل به مراجع محلی و کوشش جهت استفاده از امکانات جبرانی موجود صورت بین‌المللی بدهند؟ چرا باید تصمیماتی که تأثیر حیاتی بر امور اجتماعی ـ کارگری، محیط زیستی و حقوق بشری ـ دارند به عهده داورانی گذاشته شودکه بر مبنایی موقت و بطور خصوصی منصوب می‌شوند و فاقد وظیفه اجتماعی یا مسئولیت سازمانی طولانی‌تر، به جز درقبال طرفهای ناصب، می‌باشند؟

اینها پرسشهایی مهم هستند که توجه و نظارت بیشتر عمومی را می‌طلبد. در حالی که نظام (م ب ح ا س) توجهش معطوف به منتفعان مشتاق و نیز تبعات اعمالش در افزایش جریان سرمایه به کشورهای فقیر اروپای مرکزی می‌باشد. من وقتی در ژوئن ۱۹۹۹ به تیرانا برای جشن توفیق آلبانی در قضیه تریدکس رفتم، متوجه شدم که کارشناس ممتاز آلبانی، متخصص هندوانه و پنبه در آنجا نیست. پرسیدم که «فلانی کجاست؟» پاسخ چنین بود «اِی، شما نشنیدید». «بعد از جلسه رسیدگی، ما یک روز در لندن بودیم، روز بعد که به فرودگاه آمدیم او نیامد. او در لندن ماند. او در میدان ترافالگار دارد بادکنک می‌فروشد. پولش را برای زن و بچه‌هایش به آلبانی می‌فرستد؛ آنها خیلی خرسندند».

پی‌نوشتها

۱. دیوان بین‌المللی دادگستری نهایتاً حکم کرد که آلبانی باید به پادشاهی متحده غرامتی به مبلغ ۸۴۳۹۴۷ لیره بپردازد: کانال کرُفو (پادشاهی متحده علیه آلبانی)، ماهیت، ۹ آوریل ۱۹۴۵، حکم ۲۵ دسامبر ۱۹۴۹.

۲. «رئیس جمهور اقدامات به منظور کمک به عراق در تحصیل دمکراسی و آزادی را بیان داشت»، سخنرانی رئیس جمهور درباره جنگ علیه ترور، در کالج جنگ ارتش ایالات متحده، کارلیسل، پنسیلوانیا، ۲۴ مه ۲۰۰۴، قابل دسترسی آن لاین در:

http://www. whitehouse.you/news/releases/2004/05/2004 0524-10.html>

۳. ماده پروتکل اول به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مقرر می‌دارد:

«هر شخص حقیقی یا حقوقی حق برخورداری مسالمت‌آمیز از اموال خود را دارا می‌باشد. هیچکس را نمی‌توان محروم از اموالش کرد مگر به خاطر نفع عمومی و مشروط به شرایط مقرر به وسیله قانون و اصول عمومی حقوق بین‌الملل.

به هر حال مقررات مذکور نباید بهر نحوی حق هر کشور در اجرای چنین قوانینی را تا آنجا که آن را ضروری جهت کنترل استفاده از ملک مطابق با نفع عامه یا برای تأمین پرداخت مالیاتها یا سایر حقوق یا جرائم، می‌داند تضعیف سازد.»

۴. مطلب مطبوعاتی کاخ سفید، ۶ مه ۲۰۰۳.

۵. ***شرکت اتیل علیه کانادا***، صلاحیت، یونیستیرال، ۲۴ ژوئن ۱۹۹۸ (NAFTA).

6. Anthony Depalma,'NAFTA's Powerful Little Secret. Obscure Tribunals Settle Disputes, but Go too Far, Critics Say', ***New York Times***, 11 March 2001, Section 3, P. 1.

7. V. V. Veeder, 'The Lena Goldfiels Arbitration: the Historical Roots of Three Ideas', ***International and Comparative Law Quarterly***, 47(1998), P. 747.

۸. ۲۳ نوامبر ۱۹۲۶ (فان ولنهوون، ریاست کمیسیونر). نگاه کنید به گزارش مذکور در ***International Law***

Reports، جلد ۳، ص ۲۲۳.

۹. نگاه کنید به:

Carrie E. Donovan, 'The Law of the Sea Treaty' in ***Just the Facts***, No. 4, 2 April 2004, Heritage Foundation.

10. http://www.bushcountry.org>

11. ICSID case No. ARB/96/1, 17 February 2000, 15. ***ICSID Review-Foreign Investment Law Journal***, 169(2000)

http://www.world bank.org/icsid/cases/santaelena-award.pdf>

12. Ibid, Sanat Elena award, para. 71-2.

13. ***Metalclad Corporation V. The United Mexican States***, ICSID case No. ARB(AB) 97/1, 25 August 2000, 40 ***International Legal Matorials*** 35(2001).

۱۴. در چارچوب جامعه اروپا معروف به اصل تفویض اختیار "Subsidiarty" است، که مناسب‌ترین سطح حکومت را معین می‌کند که باید اتخاذ تصمیم کند. اصل تفویض اختیار در معاهده جامعه اروپا توسط معاهدهٔ ماستریخت راجع به جامعه اروپا (۱۹۹۲) گنجانده شد، که اشعار می‌دارد (ماده ۳b): «در مناطقی که داخل در حوزه صلاحیت انحصاری‌اش نمی‌باشد، جامعه مبادرت به اقدام، مطابق با اصل تفویض اختیار می‌نماید، صرفاً در صورتی که هدف اقدام موردنظر به اندازهٔ کافی نتواند توسط دولتهای عضو تأمین گردد، بنابراین بهتر خواهد بود به دلیل میزان یا اثرات آن اقدام موردنظر، توسط جامعه تحصیل شود».

۱۵. شکایت مذکور تحت تسهیلات اضافی ICSID اقامه شد، که به ICSID اجازه می‌دهد رسیدگیهای مربوط به سازش و داوری را استماع کند در حالی که دولت عضو یا دولت متبوع تبعه خارجی، یک عضو ICSID نیست.

16. ***Metalclad V. Mexico***, 16 ICSID ***Review - Foreign Investment Law Journal*** at 195.

17. Naomi Klein, 'Time to Fight Free Trade Laws that Benefit Multi-nationals', ***Guardian Weekly***, 15 March 2001.

18. Lori Wallach, 'Trade Pacts Accused of Subverting. US. Policies', ***Los Angeles Times***, 28 February 1999.

19. Ibid.

۲۰. وزارت امور خارجه و تجارت کانادا

http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-Interr.eu.asp>

21. A - Liptak, 'Review of the US Rulings by NAFTA Tribunals Stir US Worries', ***New York Times***, 18 April 2004.

22. Ibid.

۲۳. نگاه کنید به:

Vicki Been, 'Does an International Regulatory Takings Doctrine Make Sense?', ***New York University Environmental Law Journal***, Vol. 11(2003), P. 49; at

<http://www.law.nyu.edu/journals/envtllaw/issues/vol11/been.pdf>

فصل هفتم

گوانتانامو: سیاهچال حقوقی

گوانتانامو: سیاهچال حقوقی

گرچه علاقه حکومت، در بازداشت آنهایی که واقعاً تهدید فوری برای امنیت ایالات متحده طی دوران کنونی مخاصمه بین‌المللی هستند، قابل درک است، اما تاریخ و خرد عمومی نیز به ما می‌آموزد که نظام بازداشت بدون نظارت، حائز نیروی بالقوه‌ای است که می‌تواند وسیله‌ای برای سرکوب و آزار دیگرانی شود که هیچ نوع تهدیدی نیستند.

ساندرا دی اوکانر، دیوان عالی ایالات متحده

دعوی حمدی، علیه رامفسلد، ۲۹ ژوئن ۲۰۰۴

در ژانویه ۲۰۰۲ تصاویری شدیداً مشمئزکننده راه خود را به سوی صفحات تلویزیون و صفحات اول روزنامه‌ها در سراسر گیتی گشودند. آنها گروهی از مردان زنجیر شده بودند، با سر و صورت پوشیده شده، ملبس به لباس ورزشی نارنجی، خم شده روی زانوها با سر خمیده به جلو، در برابر محافظ مسلح، در مکانی تنگ پشت سیمهای خاردار. تصاویر دیگر نیز مردانی را نشان می‌داد همچنان در لباس نارنجی رنگ ورزشی، در درون یک هواپیما، با دستان بسته، سر و صورت پوشیده یا با عینکهای دودی، اینها نخستین عکسهای بازداشت شدگان دستگیر شده در جنگ آمریکا علیه ترور بودند، جنگی که در پی حمله ۱۱ سپتامبر و در پاسخ نظامی آمریکا و هم‌پیمانانش در ناتو علیه افغانستان روی داد.

بازداشت‌شدگان در پایگاه نظامی آمریکا در گوانتانامو در جزیره کوبا نگاهداری می‌شوند، آنها از افغانستان یا سایر قسمتهای نامشخص جهان به این پایگاه انتقال یافته‌اند. طی چند ماه تعداد بازداشتی‌ها در آنجا به بیش از ۶۵۰ نفر رسید. از بیش از چهل کشور، گفته می‌شد که آنها مقامات و حامیان رژیم طالبان افغانستان یا اعضای سازمان تروریستی القاعده مسئول واقعه ۱۱ سپتامبر می‌باشند. بعد از چند روز معاون رئیس جمهور دیک چنی در تلویزیون آمریکا توضیح داد که این آدمها «بدترینها از مجموعه بدها» هستند، که خود را وقف «کشتن میلیونها آمریکایی» کرده‌اند. آنها کماکان در بازداشت خواهند بود زیرا «احتمالاً اطلاعاتی دارند که ما در پیگیری جنگ علیه تروریسم بدان نیاز داریم».(۱)

پرزیدنت بوش بعداً در حالی که تونی بلر وی را همراهی می‌کرد به سئوالات خبرنگاران پاسخ داد. او از قبل به وضوح درباره تقصیراتشان فکرش را جمع کرده بود: «تنها چیزی که با قاطعیت می‌دانیم اینست که اینها آدمهای بدی هستند.»(۲) بزودی معلوم شد که «آدمهای بد» بنا به میل رئیس جمهور آمریکا در بازداشت خواهند بود تا زمانی که او تصمیم بگیرد که با آنها چه کند. بازداشت آنها در گوانتانامو خواهد بود، چون اینجا سرزمینی خارج از حاکمیت ایالات متحده است و دولت بر این باور است که واقعیت جغرافیایی سبب زائل شدن تمام حمایتهای حقوقی ـ هم حقوق قانون اساسی آمریکا و هم حقوق بین‌الملل ـ خواهد گردید.

«آدمهای بد» در سیاهچال حقوقی قرار می‌گیرند. آنها امکان داشتن وکیل حقوقی را نخواهند داشت. آنها را می‌توان تا پایان «جنگ علیه تروریسم» بدون هیچ‌گونه اتهامی، به مدت نامعلوم و در صورت لزوم برای همیشه در بازداشت نگاه داشت. آنها را باید مورد بازجویی قرار داد. آنها ممکن است با احتمال رسیدگی اختصاری نظامی در برابر

محاکمی قرار گیرند که مجازات مرگ را روا می‌دارد. و آنها نباید از هیچ حقی تحت هیچ یک از مقررات حقوق بین‌المللی برخوردار شوند که روزولت و چرچیل در سالهای ۱۹۴۰ قهرمان پشتیبانی از آن بودند، به ویژه آنها حائز حقی به موجب کنوانسیونهای ۱۹۴۹ ژنو نیستند که هدفشان حمایت از مبارزان و افراد غیرنظامی در برابر زیاده‌رویهای جنگ و مخاصمات مسلحانه است.

در میان بازداشتی‌های گوانتانامو ۹ نفر تبعه بریتانیا بودند. با قوت گرفتن شایعات معلوم گردید که شرایط بازداشتشان مطابق با استانداردهای بین‌المللی نیست. حکومت بریتانیا با مشکل سیاسی بسیار جدی‌ای مواجه بود. بازداشت به مدت نامعلوم بدون اتهام، یا عدم دسترسی به وکیل یا دادگاه، ناقض مهمترین اصل اساسی حقوق عرفی انگلیس و تمامی نظامهای حقوقی متمدن است. حق آزادی از حبس مگر به شرط مجرمیّت (Habeas Corpus) سنگ بنای حکومت قانون است؛ و نیز از قواعد بنیادی حقوق بین‌الملل که به خواسته و با ابتکار آمریکائیان و بریتانیائیها در پاسخ به وحشت و اضطراب سالهای دهه ۱۹۳۰ و جنگ جهانی دوم تدوین گردید(۳) و بدان مفهوم است که هیچ حکومتی نمی‌تواند انسانی را از آزادی‌اش محروم کند مگر به حکم دادگاه قانونی.(۴) این اصلی است که باید در مورد هر شهروندی و در هر دولتی و در تمامی ایام معمول گردد.

*

مقررات حقوق بین‌الملل که باید نسبت به بازداشتیهای گوانتانامو اِعمال شود در دو گروه جدا اما مرتبط معاهدات قرار دارند. هر دو گروه تقریباً از پذیرش جهانی برخوردارند و ایالات متحده در انتشار و ترویج آنها نقش اصلی را ایفا کرده است. آنها شامل «هنجارهای غیرقابل تجاوز» (Intransgressible norms) حقوق بین‌الملل

می‌باشند، قواعدی که نباید تحت هیچ شرایطی نادیده گرفته شوند. نخستین دسته، مقررات مندرج در موافقتنامه‌های بین‌المللی است که حدود رفتار در جنگ به ویژه نحوه رفتار با اسرای جنگی رزمنده و غیرنظامی‌ها را معین می‌کند. این مقررات معروف به *Jus in bello* یا حقوق بشردوستانه بین‌المللی هستند. سابقه آنها در شکل مدرن به نیمه قرن نوزدهم برمی‌گردد، اگرچه سوابق تاریخی‌شان خیلی بیشتر است. دسته دوم مقررات ـ که قدمت کمتری دارند ـ دربردارنده حقوق اساسی بشر است و در سالهای دهه ۱۹۴۰ بعد از جنگ جهانی دوم برای نخستین بار مورد مذاکره قرار گرفتند. معهذا با وجود این دو دسته از مقررات، دولت بوش مدعی است که حق دارد درباره بازداشتیها در گوانتانامو بدون توجه به حقوق بین‌الملل، به موجب سه استدلال عمل کند.

استدلال نخست اینکه بازداشتی‌های گوانتانامو فاقد حق تحت حقوق بشردوستانه بین‌المللی می‌باشند زیرا رئیس جمهور آمریکا تصمیم گرفته است که تمامی بازداشت‌شدگان «رزمندگان غیرقانونی» محسوب شوند و چون ظاهراً، بازداشتیهای القاعده جزو یک سازمان تروریستی خارجی هستند که دولت به حساب نمی‌آید، نمی‌تواند طرف کنوانسیونهای ژنو باشد، لذا پرسنل سازمان مذکور بطور خاص دارای عنوان اسیر جنگی نیستند. اما درباره بازداشت‌شدگان طالبان، آنها نیز فاقد شرایط اسیر جنگی هستند، زیرا الزامات مربوط به عنوان رزمنده قانونی را رعایت نکرده‌اند، بخصوص ضرورت نصب یک «علامت شناسایی ثابت که از فاصله دور قابل تشخیص باشد».(۵) با توجه به این منطق، هیچ یک از اعضای دو مقوله مذکور، مستحق برخورداری از حقوق و حمایتها تحت کنوانسیون ژنو ۱۹۴۹ که هدفش حمایت از اسیران جنگی است، یا در واقع هیچ یک از سایر معاهدات نمی‌باشند.

استدلال دوم اینکه هیچ یک از بازداشت‌شدگان دارای حقوق قابل اجرا به موجب

هنجارهای حقوق بشری نیستند. زیرا آنها در خارج از سرزمین ایالات متحده در بازداشت به سر می‌برند، سرزمینی اجاره شده از کوبا، مشاور کل حقوقی ایالات متحده نمی‌توانست زننده‌تر از این در برابر دیوانعالی آمریکا استدلال کند: «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، در خارج از قلمرو حاکمیت سرزمینی ایالات متحده غیرقابل اجرا می‌باشد.»(۶)

استدلال سوم اینکه، هیچ یک از معاهدات مورد بحث، از جمله کنوانسیون منع شکنجه ۱۹۸۴، نمی‌تواند فراتر از آنچه قبلاً در حقوق آمریکا راه یافته تکلیف مضاعفی را تحمیل کند. بنابراین اگر تکلیفی منطبق با حقوق آمریکا باشد، پس منطبق با حقوق بین‌الملل نیز هست. لذا استدلال تا بدانجا پیش می‌رود که چون رفتار با بازداشت‌شدگان ـ و بخصوص اقدامات بازجویان ـ کاملاً منطبق با حقوق آمریکاست، دیگر موردی برای طرح پرسش نسبت به مغایرت آنها با حقوق بین‌الملل وجود ندارد. از آن زمان این مسأله به خاطر رفتار با زندانیان در زندان ابوغریب در عراق و سایر جاها به صورت موضوع مهمی درآمده است.

با این استدلالات سه گانه، حقوقدانان دولت بوش در واقع طرحی را درانداخته‌اند که ایالات متحده را فراتر از محدودیتهای حقوق بین‌الملل قرار می‌دهد. یا قواعد جهانی کاربرد ندارند، یا اگر دارند، حقوق قابل اجرایی را نسبت به بازداشت‌شدگان مقرر نمی‌دارند. این امر ایالات متحده را از هر قیدی رها می‌سازد تا کاملاً مطابق دلخواه خود با آنها رفتار کند. این تفسیری بهت‌آور است. تهدیدی است که عواقب وخیمی برای حمایت از حقوق بشر در اکناف جهان خواهد داشت. عمیقاً ناراحت‌کننده است که حقوقدانانِ در خدمت حکومت متعهد به حاکمیت قانون بتوانند چنین نظر مشورتی را ابراز دارند و اینکه براساس آن نظر مشورتی، عمل شود. در حقیقت هر یک از اجزای

استدلال حقوقی مذکور نادرست و غلط می‌باشد. برای درک کامل آن باید گفت که استدلالات مذکور اصول پذیرفته شده و مستقر حقوق بین‌الملل را تضعیف می‌سازد، فقط لازمست کمی دقیق‌تر به آن قواعد نگریست.

*

هدف حقوق بشردوستانه بین‌المللی حمایت از هر شخصی است که در جنگ یا مخاصمه مسلحانه گرفتار شده باشد، چه رزمنده و چه غیرنظامی. حقوق مذکور محدودیتهایی را بر آزادی عمل دولت حاکم وارد می‌آورد، برخی انواع سلاحها را ممنوع می‌سازد، به تنظیم شرایطی می‌پردازد که طبق آن باید در سرزمین اشغالی با مردمانش رفتار شود، و حداقل استانداردهای حمایت در رفتار با اسرای جنگی را معین می‌کند. این مقررات بطور مرتب مورد استناد ایالات متحده بوده، هنگامی که سربازانش اسیر شده‌اند و توسط ایالات متحده نیز مرتباً اجرا شده است. از زمان جنگ ویتنام تا سومالی، و هیچ حقوقدان نظامی به اندازه حقوقدانان آمریکایی آگاه و واقف نسبت به حمایتهای مقرر تحت حقوق بشردوستانه نیست. نظارت بر اجرای این مقررات را صلیب سرخ برعهده دارد که به خوبی از عهدهٔ آن برآمده است، تا آنجا که برخی از غیر ـ حقوقدانها آن را عجیب و تعدی‌آمیز می‌بینند که مقررات حقوق بین‌الملل باید آزادی عمل در عملیات جنگی را محدود سازد، و در این انتقاد خود حتی کشتار را توجیه می‌نمایند. این موضوع به کرات بحث می‌شود که اثر این مقررات مشروع ساختن رفتار تهاجمی و نامناسب است. اما موجب منطقی اینست که جنگها اتفاق می‌افتد، چه عادلانه و چه غیرعادلانه، خواه قانونی و خواه غیرقانونی، و باید محدودیتهایی در باب اعمال سربازان وجود داشته باشد. این جزئی از وظیفهٔ قانون است و آنگونه که مارتی کوسکِنیمی (Marti Koskenniemi) به خوبی آن را توصیف می‌کند «متمدن سازندهٔ ظریف ملتها» است.

مقررات مذکور در شکل مدرن خود به سال ۱۸۶۸ برمی‌گردد. در اجلاس سنت پطرزبورگ، نمایندگان شانزده کشور بیانیه‌ای را تصویب کردند که استفاده از پرتاب شونده‌های منفجره کوچک را در ایام جنگ ممنوع ساخت. غرض بیانیه آن بود که تعادلی را بین «ضرورتهای جنگی»و «ضروریات انسانی» به وجود آورد. می‌خواست که «تا حد ممکن آلام جنگ» را با ممنوع ساختن برخی سلاحها که رنج و درد غیرضروری ایجاد می‌کرد، تسکین بخشد.[۷]

بیانیهٔ سنت پطرزبورگ نشانهٔ تلاشی نخستین در تدوین بین‌المللی مقررات بود. ولی این اولین بار نبود که طرق و وسایل جنگ معین و قاعده‌مند گردید. نمونه‌های باستانی از جمله شامل منع استفاده از تیرهای سمّی در آئین هندوئی می‌باشد و مقررهٔ مشابهی در سنت حقوق اسلامی و در قوانین رومی و یونانی موجود است.[۸] نمایشنامه هنری پنجم اثر شکسپیر بارها مورد استناد قرار گرفته است. به خاطر رنج و اندوه رفتار وحشیانه ناشی از اَعمال بدون محدودیت نسبت به زندانیان به عذر ضرورت نظامی.[۹]

به ابتکار نیکلای دوم تزار روس کنفرانس بین‌المللی صلح در لاهه در ۱۸۹۹ برگزار شد، که در نوع خود نخستین بود. مقرراتی بین‌المللی را در مورد رفتار با اسرای جنگی تدوین کرد.[۱۰] همچنین به تدوین تکالیفی جهت تمیز بین رزمندگان و غیررزمندگان پرداخت. مقررات ۱۸۹۹ رزمندگانی را شامل می‌گردید که یا جزو قشون، یا وابسته به دستجات داوطلب یا میلیشا باشند مشروط بر داشتن علامت مشخصی که از دور قابل تشخیص باشد، حمل سلاح به طور آشکار، رعایت رفتاری منطبق با قوانین و عرف جنگ در حین عملیات.[۱۱]

شمول این قواعد نسبت به جنگ رسمی بوده و جنگ چریکی یا فعالیتهای القاعده و سایر گروههای تروریستی را دربرنمی‌گیرد. درخصوص فعالیت چنین گروههایی مانند

ارتش موقت جمهوریخواه ایرلند (IRA)، برخورد حقوقی غالباً در حیطهٔ حقوق کیفری بوده است.[۱۲]

کنوانسیون ۱۸۹۹ لاهه مقرر می‌داشت که نسبت به رزمندگان و سایر افرادی که اسیر جنگی بودند رفتاری انسانی بعمل آید. غرض از این ایده، دور نگهداشتن آنان از میدان نبرد بود. سپس آنها را می‌شد بازداشت و یا حتی به کار واداشت. حکومتهایی که آنان را در اختیار داشتند مکلف به تأمین خوراک، پوشاک و مسکنشان بودند تحت همان شرایطی که قشون حکومت دستگیرکننده از آن بهره‌مند بود. و مهمتر از همه محدودیتهای مقرر بر بازجویی از اسیران جنگی است: هر اسیر جنگی تنها مجبور به ابراز نام واقعی و درجه خود است و اگر نسبت به این قاعده بی‌توجهی کند مستوجب آن است که از امتیازات اسیران جنگی هم طبقه خود محروم گردد.[۱۳]

این قاعدهٔ اولیهٔ بین‌المللی متضمن محدودیت تلویحی دقیقی است درخصوص حق دولت بازداشت‌کننده در بازجویی از رزمندگان. کنوانسیون مفروض بر آن است که نه مدّت مخاصمه و نه بازداشت نامعین نخواهد بود: اسیران جنگی باید بعد از انعقاد صلح «به سرعت ممکن» به کشور خود بازگردانده شوند.

در ۱۹۴۷ محکمه نظامی نورنبرگ تأیید کرد که بازداشت در ایام جنگ «نه به عنوان تلافی و نه مجازات بلکه صرفاً حبس حمایتی است و منظور آن صرفاً جلوگیری از پیوستن مجدد اسرای جنگی به جبهه جنگ می‌باشد.»[۱۴] این قواعد بعد از تجارب بی‌رحمانه جنگ جهانی دوم مورد بازبینی قرار گرفت. کمیته بین‌المللی صلیب سرخ به عنوان حافظ بین‌المللی حقوق بشردوستانه، پیشنهادات جدیدی را تنظیم کرد. در ۱۹۴۹ یک کنفرانس دیپلماتیک در ژنو موفق به اتخاذ چهار کنوانسیون جدید از جمله کنوانسیون سوم ژنو درباره رفتار با اسیران جنگی گردید، این کنوانسیون به دامنهٔ حمایتها

و جزئیات آن وسعت زیادی بخشید. مادهٔ ۳ کنوانسیون (معروف به مادهٔ ۳ مشترک زیرا مشترک در تمامی چهار کنوانسیون ژنو می‌باشد) حداقل استانداردها را برای کسی که در مخاصمات فعالیت نداشته مشخص می‌کند، از جمله ممنوعیت تعیین مجازات و شروع به اِعمال آن بدون صدور حکم قبلی از جانب دادگاهی که بطور قانونی تشکیل یافته با رعایت تمام تضمینهای قضایی مورد قبول ملل متحد که غیرقابل انکار می‌باشند «با اسیران جنگی باید بنحوی انسانی رفتار و در مقابل «اعمال خشونت‌آمیز یا ارعاب و در برابر توهین و کنجکاوی مردم از آنان حمایت شود» (مادهٔ ۱۳). غرض از این ماده مخالفت با رژهٔ اسیران جنگی و در معرض تماشا قرار دادن، یا انتشار تصاویرشان می‌باشد. بنابراین پخش تصویر صدام حسین بعد از دستگیری در دسامبر ۲۰۰۳ با این قاعده مطابقت ندارد. مادهٔ ۴ کنوانسیون مقوله‌ای از اشخاصی را مشخص می‌کند که مستحق داشتن عنوان اسیر جنگی هستند. مادهٔ ۵ رویه‌ای را مشخص می‌کند که در صورت عدم قطعیت وضع اسیر باید دنبال گردد.

> در صورت وجود تردید نسبت به اینکه آیا اشخاصی که با ارتکاب عمل جنگی بدست دشمن گرفتار شده‌اند، به کدام یک از طبقات مذکور در ماده ۴ تعلق دارند، چنین افرادی باید از حمایت کنوانسیون کنونی برخوردار باشند تا زمانی که وضعیت آنان توسط محکمه صالح تعیین گردد.

این تعهد در کانون بحث راجع به رفتار با بازداشت‌شدگان گوانتانامو ـ حق آنان جهت دسترسی به دادگاه یا محکمه ـ قرار دارد. دولت بوش مدعی است که چون بدون شک بازداشت‌شدگان مستحق عنوان اسیر جنگی نمی‌باشند، بنابراین موردی برای دسترسی به محکمه صالح جهت تعیین وضعیت آنان وجود ندارد. این ادعا مستقیماً با دستورالعمل عرصهٔ نبرد شماره ۱۰ـ۲۷ ایالات متحده (درباره حقوق جنگ زمینی) مغایرت می‌یابد،

که بوضوح مشخص کرده است. هرگاه تردیدی بروز کند دربارهٔ فرد دستگیر شده که در مخاصمه شرکت داشته و خواستار برخورداری از حق شناسایی به عنوان اسیر جنگی شود.[۱۵] به موجب سابقهٔ عمل گذشته، این به عهده ایالات متحده نیست که به تعیین آن بپردازد[بلکه موکول به رأی محکمهٔ صالح است]، و این نقضِ تعهد بسیاری از حقوقدانان ارتش ایالات متحده و وزارت امور خارجه را برآشفته کرده و به درستی نگران آن هستند که سابقه کنونی ممکن است در آینده علیه ایالات متحده به کار گرفته شود. علاوه بر آن، با توسل به چنین کاری، با تصمیم یکجانبه درخصوص تعیین وضعیت آنها، بدون شک دولت تضمینهای کنوانسیون سوم ژنو را نادیده گرفته است. بنا به این نگرش، مقرراتی که چگونگی انجام بازجویی‌ها را محدود می‌سازد یا مجموعه‌ای از شرایط لازم الرعایه در مورد بازداشت، غیرقابل اجرا می‌شود. صلیب سرخ علناً مخالفت خودش را با ایالات متحده ابراز داشته[۱۶] ولی ایالات متحده به آن تن در نداده است. حکومت بریتانیا، نزدیکترین متحد ایالات متحده، نیز از اتخاذ موضعی رسمی در مغایرت با موضع ایالات متحده، خودداری ورزید.

مقررات اساسی کنوانسیون ۱۹۴۹ بار دیگر در ۱۹۷۷ بعد از جنگ ویتنام مورد بازبینی قرار گرفت. که در نتیجه یک پروتکل به کنوانسیون ۱۹۴۹ ژنو درباره حمایت از قربانیان مخاصمهٔ مسلحانه بین‌المللی و پروتکل دیگری پیرامون مخاصمهٔ مسلحانه داخلی به تصویب رسید. پروتکل یک، که بدان عنوان معروف است، قبول دارد که ممکن است در برخی مخاصمات، آنطور که مقررات معین می‌دارد، رزمنده مسلح خودش را متمایز از جمعیت غیرنظامی نکند. آیا چینن شخصی برخوردار از هیچگونه حمایت قانونی نخواهد بود؟ چرا، پروتکل یک روشن می‌سازد چانچه برخی رزمندگان شرایط لازمه برای شناخته شدن به عنوان اسیر جنگی را رعایت نکنند، معذلک محق به

برخورداری از حمایتهایی هستند معادل آنهایی که توسط کنوانسیونهای ژنو ۱۹۴۹ به اسیران جنگی اعطا شده است، یعنی چنین اشخاص به دلیل ارتکاب جرائم محاکمه و مجازات خواهند شد.(۱۷) این امر مبتنی براساسی ساده است: هیچ شخصی خارج از حیطهٔ حداقل حمایتهای قانونی قرار نمی‌گیرد. سیاهچال حقوقی وجود ندارد. این نکته طی مادهٔ ۷۵ پروتکل یک ۱۹۷۷ مورد تأکید قرار گرفته است. این نوعی «شمولیت همگانی» است برای هر فردی که محروم از منافع کامل پروتکل اضافی یا یا کنوانسیونهای اولیه می‌باشد. مادهٔ ۷۵ فاقد ابهام است: با هر شخص بازداشت شده توسط یکی از طرفهای مخاصمه باید بنحوی انسانی رفتار گردد و اینکه وی محق به برخورداری از حداقل حمایتها پیش‌بینی شده در این ماده بدون تبعیض می‌باشد. بنابراین مقتضیات و شرایط مخصوص فردی، کاملاً بی‌ربط است. این ماده تضمین‌هایی را برای اعضای طالبان و القاعده، برای «تروریست» و برای «رزمندهٔ غیرقانونی» فراهم می‌آورد. با ملیت نیز ارتباطی ندارد. اِعمال خشونت منجمله شکنجه از هر نوع و تهدید به شکنجه، و توهین به حرمت اشخاص را ممنوع می‌سازد، از جمله تحقیر و رفتار توهین‌آمیز و حملات ناشایسته، شخص بازداشت‌شده حق دارد که فوراً از دلایل بازداشتش مطلع گردد، و اینکه هر چه زودتر با «حداقل تأخیر ممکن» رهاگردد، مگر در مورد جرایم جنایی. اگر رسیدگی کیفری انجام گیرد فرد بازداشت‌شده مستحق آنست که بهره‌مند از «اصول شناخته شده عمومی در رسیدگی قضایی» باشد. اصل برائت، حق عدم قبول شهادت علیه خود (Right against self-incrimination) و حق تحقیق از شهود از جمله تضمینات اساسی است.

این مقررات حقوق بشردوستانه بین‌المللی به خوبی مستقر و پذیرفته شده‌اند. تا قبل از سال ۲۰۰۱ مقررات مزبور مورد بحث و اختلاف‌انگیز نبودند، حتی اگر همیشه

رعایت نمی‌شدند. ایالات متحده هم عضو کنوانسیون چهارم لاهه ۱۹۰۷ و هم کنوانسیون سوم ژنو ۱۹۴۹ می‌باشد. همچنین پروتکل یک ژنو را امضاء کرده ولی هنوز آن را تصویب نکرده است. به هر حال، مادهٔ ۷۵، آن به نحو وسیعی منعکس‌کننده یک قاعدهٔ عرفی حقوق بین‌الملل شناخته شده است. بنابراین نسبت به همهٔ کشورها و همه اشخاص قابل اِعمال است. کتابچهٔ عملیاتی قانون ارتش آمریکا، کاربرد تضمینات ماده ۷۵ در مورد ایالات متحده را به رسمیت می‌شناسد.[۱۸]

هنگامی که دادستان کل ایالات متحده جان اشکرافت علناً بازداشت شدگان را به طور دسته‌جمعی به عنوان افرادی منحصراً خطرناک توصیف کرد. یا پرزیدنت بوش در اشاره به بازداشت شدگان بریتانیایی آنهارا «قاتلها» یا «تروریستها» خطاب کرد، در واقع مقررات حقوق بین‌الملل را نقض کردند. آن دو برای افراد مذکور و سایر آدمها داشتن یک محاکمه عادلانه در آمریکا را غیرممکن و این امر را غیرمتحمل ساختند که در صورت دستگیری اتباعشان، ایالات متحده بتواند به جلب احترام برای رعایت آن استانداردها موفق شود، این نکته از نظر بسیاری از حقوقدانانهای حکومت ایالات متحده پنهان نمانده است که قویاً نسبت به این تصمیمات اعتراض کردند. مقررات حقوق بشردوستانه بین المللی با مخاصمات مسلحانه سروکار دارد. الزامات بین‌المللی برای رفتار دولتی با اتباع خود یا خارجیان را تعیین می‌کند، به دیگر وضعیت‌هایی که مخاصمهٔ مسلحانه وجود ندارد، نمی‌پردازد، یا موقعی که دولتی مایل نیست وضعیت بخصوصی را به عنوان مخاصمه مسلحانه شناسایی کند. تروریسم بین‌المللی موضوعی استراتژیک را به میان می‌آورد: آیا شما براساسی رفتار می‌کنید که مخاصمه‌ای مسلحانه وجود دارد، که در این صورت حقوق بشردوستانه وارد عمل شود؟ اگر شما چنین نکنید، ناچار مقررات حقوق کیفری مشروط به محدویتهای حقوق بشر قابلیت اعمال می‌یابد. بریتانیا

متداوماً از رفتار با زندانیان ارتش آزادیبخش ایرلند به عنوان اسیران جنگی امتناع ورزید بر این پایه که وضعیت مذکور را مخاصمهٔ مسلحانه نمی‌شناخت. بنابراین با زندانیان مذکور به موجب حقوق کیفری و بر طبق قوانین بین‌المللی حقوق بشر، که جدیداً وارد عرصهٔ بین‌المللی شده‌اند رفتار می‌شد.

تا ۱۹۴۵ حقوق بین‌الملل فاقد مقررات عمومی راجع به تحدید رفتار دولتها نسبت به اتباع خود و سایر افراد در قلمرو صلاحیتشان بود. البته معدودی معاهدات در حمایت از حقوق برخی اقلیتها در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز مثلاً در رابطه با مشاغل و زنان وجود داشت. و بعضی معاهدات مربوط به محل کار که شرایط کار کردن کودکان و زنان باردار را تعیین می‌کرد. ولی تا قبل از ۱۹۴۵ شکنجه و تبعیض، بازداشت خودسرانه، کشتار دسته‌جمعی، حتی نسل‌کشی(ژنوسید) به موجب معاهده‌ای غیرقانونی نشده یا طبق سایر مقررات صریح حقوق بین‌الملل ممنوع نگردیده بود.

جنگ جهانی دوم تمامی اینها را تغییر داد. متفقین به رهبری ایالات متحده و بریتانیا گامهایی جدی برای جایگزینی خلاء حقوق با نظام قاعده‌مندی مبتنی بر حداقل حقوق بشر با کاربردی جهانی برداشتند. روزولت و چرچیل با منشور آتلانتیک متفقین را متعهد به این اصل ساختندکه «مردم در همهٔ سرزمینها باید در رهایی از ترس و فقر بسر برند.» منشور سازمان ملل متحد در ژوئن ۱۹۴۵، اصل مذکور را تبدیل به تأکیدی بر «ایمان به حقوق بنیادین بشر» نمود. منشور یکی از اهداف اساسی ملل متحد را ترویج «احترام به حقوق بشر و آزادیهای اساسی برای همه بدون تبعیض نسبت به نژاد، جنس، زبان یا مذهب» دانست. با این واژه‌های ساده، راه برای یک نظم حقوقی جهانی گشوده شد. نظمی که نهایتاً منجر به صدور حکم مجلس اعیان انگلستان در مورد پینوشه گردید. برای نخستین بار دولتها پذیرفتند که در انجام اقدامات خود از آزادی نامحدود برخوردار

نیستند بلکه در رفتار نسبت به تمامی انسانها در حیطه سرزمین و قلمرو تحت صلاحیت خود مقید می‌باشند. منشور ملل متحد به تنظیم پروژه‌ای وسیع و جاهطلبانه یاری بخشید، که طی پنج دههٔ بعدی استانداردهای حداقل بین‌المللی را تعیین می‌کند که نسبت به تمامی افراد بشر، به جای دولتها، و در سراسر کره ارض قابل اجرا باشد.

طی یک سال بعد از اتخاذ منشور ملل متحد، اعضای سازمان، کمیسیون حقوق بشر را ایجاد کردند. دو سال بعد از آن، در دسامبر ۱۹۴۸، پنجاه و هشت دولت عضو مجمع عمومی سازمان ملل متحد به اتفاق آراء اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر را تصویب نمودند. این اعلامیه «استانداردی مشترک را برای تمامی مردم و همهٔ دولتها در برخورداری از حقوق و آزادیها تعیین کرد که قابلیت اجرای جهانی دارد.»[۱۹] اعلامیه عبارات و مفاهیم مندرج در قوانین اساسی فرانسه و آمریکا را به کارگرفت ولی به بسیاری از سنن سیاسی و مذهبی نیز توجه کرد. بر حق هر فرد نسبت به حیات، آزادی و امنیت(مادهٔ ۳) تأکید گذاشت. بازداشت یا دستگیری خودسرانه را ممنوع ساخت(مادهٔ ۱۹). و به تصدیق این امر پرداخت که افراد مستحق برخورداری از «محاکمه عادلانه و علنی توسط محکمه‌ای مستقل و بی‌طرف، در جهت تعیین حقوق و تکالیفشان و در مورد هر اتهام کیفری می‌باشند»(ماده ۱۰) و این شیوهٔ بیان متأثر از اصلاحیه پنجم قانون اساسی ایالات متحده است، (قید برخورداری از نحوه دادرسی شایسته)، که مقرر می‌دارد «هیچ شخصی را نباید بدون رعایت روند دادرسی قانونی از حق حیات، آزادی یا مالکیت محروم کرد.» اعلامیه مذکور همچنین برخورداری تمامی انسانها در دهکده جهانی ـ مرد، زن و کوک، همچنین هر گروه موجود در جامعه، چه ممتاز و چه غیرممتاز از حقوق ذاتی را مورد تأکید قرار داده و می‌افزاید که حقوق مذکور «هدیه» نیستند که قابل پس گرفتن، مضایقه یا اعطا بنا به میل و ارادهٔ کسی باشد.[۲۰] اعلامیه یک روز بعد از اتخاذ کنوانسیون نسل‌کشی

(ژنوسید) در ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ مورد تأیید مجمع عمومی ملل متحد قرارگرفت. الینور روزولت که رهبری هیئت مذاکره‌کننده ایالات متحده درخصوص اعلامیه جهانی را به عهده داشت، آن روز در مجمع عمومی طی نطق خود بشریت را در لحظهٔ بروز رویدادی عظیم دانست:

این اعلامیه به صورت منشور کبیر (Magna Carta) در هر جای گیتی خواهد بود. امیدواریم که تصویب اعلامیه توسط این مجمع عمومی حادثه‌ای عظیم باشد در حد قیاس با اعلامیه حقوق بشر توسط مردم فرانسه در ۱۷۸۹، و اتخاذ لایحه حقوق از سوی مردم ایالات متحده، و تصویب اعلامیه‌های مشابه در زمانهای مختلف و در سایر کشورها.[۲۱]

تقریباً بیست سال دیگر گذشت تا بر سر معاهده‌ای جهانی و از لحاظ حقوقی الزام‌آور توافق حاصل آید، میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی در دسامبر ۱۹۶۶ نهایی شد و در مارس ۱۹۶۷ قوت اجرایی یافت. ایالات متحده در ۱۹۹۲ در زمان ریاست جمهوری جورج بوش ارشد عضویت آن را پذیرفت. میثاق در موضوعات مربوط به بازداشت‌شدگان، بطور کلی نگرش متخذه توسط اعلامیه‌های جهانی را دنبال می‌کند، اگرچه جزئیات بیشتری را مقرر می‌دارد. مادهٔ ۲(۱) هر یک از دولتها را مکلف می‌سازد «نسبت به رعایت احترام و تضمین اینکه حقوق مندرج در این میثاق در مورد تمامی افراد در حیطه سرزمین و حوزه صلاحیتشان صرفنظر از هر نوع تمایزی»، منجمله پیوند ملی اِعمال شود. کمیتهٔ حقوق بشر ملل متحد تأیید کرده است که میثاق صرفاً به اعمال روی داده در حیطه یک سرزمین محدود نمی‌گردد.[۲۲] این قید به وضوح تمام روشن می‌کند که موضع متخذه توسط دولت بوش در قضیه گوانتانامو در برابر دیوانعالی ایالات متحده از دید سازمان اصلی موظف به تفسیر میثاق، نادرست است. تعهدات میثاق نسبت به

خلیج گوانتانامو در کوبا نیز قابلیت اجرا دارد. زیرا آنجا بخشی از سرزمین تحت کنترل و صلاحیت انحصاری ایالات متحده است.

*

چند روز بعد از ۱۱ سپتامبر پرزیدنت جورج بوش «جنگ علیه ترور» را اعلام داشت.[۲۳] گزینش کلمات حائز اهمیت بود. اگرچه اینک معلوم است که نه تمامی تبعات آن بطور کامل مورد تأمل قرار گرفته بود و نه مشورتی با متحدان بعمل آمد. این نحوهٔ تنظیم و فرمول‌بندی، مقابلهٔ با ۱۱ سپتامبر را به خارج از حوزه حقوق عادی کیفری برد و آن را وارد در قلمرو حقوق جنگ و اختلاف مسلحانه کرد. برخلاف آنچه حکومت بریتانیا در مورد ارتش آزادیخواه ایرلند انجام داد، دولت بوش بر آن بود که خصیصهٔ مقابله را به صورت یک اختلاف مسلحانه بین‌المللی درآورد، بدون اینکه دولتی در طرف دیگر مقابله باشد. اگرچه با توسل به چنین امری، دولت آمریکا خودش را مقید به محدودیتهای حقوق بشردوستانهٔ بین‌المللی می‌کرد. این به نوبهٔ خود معمایی را به وجود می‌آورد: آیا با افراد «دشمن» باید به عنوان رزمنده رفتار کرد، که در این صورت باید مقید به حقوق جنگ بود؟ یا اینکه باید با آنها به عنوان جنایتکار رفتار نمود، با تمام تبعات ناشی از آن که تحت حقوق کیفری ایالات متحده و سایر کشورهایی خواهند بود که می‌خواهند آنان را محاکمه نمایند؟

اینک ما می‌دانیم که دولت در استفاده از عبارت «جنگ علیه تروریسم» تصمیمی آگاهانه گرفت و آن را چون وسیله‌ای جهت تشدید فشار بیشتر بر قواعد جهانی بکار برد. جان یو (John Yoo) دستیار معاون دادستان کل ایالات متحده، نمی‌توانست صریح‌تر و روشنتر از این غرض از آن را بیان دارد، وقتی در مه ۲۰۰۲ پیرامون رفتار با بازداشت‌شدگان در گوانتانامو گفت: «آنچه دولت در تلاش انجامش می‌باشد، ایجاد

رژیم حقوقی جدیدی است.»[۲۴] و او می‌توانست علاوه کند، بدون اینکه حتی جهت کسب نظر متحدانمان و یا طرفهای ذیربط در معاهده و رایزنی با آنان، به خود زحمتی بدهیم. آنچه ما در آن زمان نمی‌دانستیم ولی حالا به خاطر یک رشته از افشاگری‌ها و اطلاعات درز داده شده، از نظرات حقوقی در داخل دولت می‌دانیم که برای نخستین بار توسط مجلهٔ نیوزویک و بعد سایرین انتشار یافت، اینست که کوتاه مدتی بعد از ۱۱ سپتامبر گروه کوچکی از حقوقدانان حکومت توجه خود را معطوف بر آن کردند که نظام حقوقی جدید باید چگونه باشد.

اربابان سیاسی دولت از حقوقدانان خواستند تا شیوه‌هایی را تدبیر کنند که محدودیتهای دولت در جنگ را به حداقل برساند. این وظیفه به حقوقدانان غالباً منصوب شدهٔ سیاسی واگذار شد نه به کارمندان کاریری اداری (سویل سرویس)، که بسیاری از آنان با عباراتی شدید نسبت به نظر مشورتی داده شده مخالفت کردند. یکی از هدفها این بود که امکان کسب هر چه بیشتر اطلاعات از بازداشت‌شدگان مجاز باشد. برای حصول این مقصود لازم بود که کاربرد حقوق بین‌الملل را محدود یا حتی تعلیق کرد، چه در غیر اینصورت شیوه‌های بازجویی محدود می‌شد، از جمله امکان استفاده از ابزاری که می‌توانست به عنوان شکنجه یا حداقل رفتاری غیرانسانی یا تحقیرآمیز محسوب گردد. در دسامبر ۲۰۰۱ و ژانویهٔ ۲۰۰۲ تبادل خشم‌آمیز نظرات حقوقی بین وزارت خارجه، که مشخصاً خواستار رعایت مقررات بین‌المللی تا حد امکان بود، و وزارت دادگستری (تحت نظر جان اشکرافت) و وزارت دفاع (تحت نظر دونالد رامسفلد) که تمایل به محدود ساختن مقررات مذکور داشتند، صورت گرفت. بالاخره خط اشکرافت و رامسفلد غلبه یافت. نظر وزیر خارجه ایالات متحده کالین پاول که رزمندگان القاعده و طالبان باید امکان دسترسی به ماده ۵ محکمه نظامی داشته باشند،

مردود گردید. مشاور کل کاخ سفید، آلبرتو گونزالس در تذکاریهٔ ۲۵ ژانویه ۲۰۰۲ صراحتاً منافع تصمیم قاطع رئیس جمهور را برمی‌شمارد که تحت شرایط جنگ علیه ترور، کنوانسیون سوم ژنو، درخصوص القاعده و طالبان، قابلیت اِعمال نخواهد داشت:

> این عرصه و قلمرو جدید، محدودیتهای شدید ژنو درباره اسیران دشمن و بازجوئیها از آنان را منسوخ و برخی از مقررات آن را کهنه و قدیمی می‌سازد...

روز بعد پاول در پاسخ استدلال مذکور را مردود دانست. او به تعداد بسیاری از خلافها و اشتباهات حقیقی و حذفها در منطق گونزالس اشاره کرد. پاول افزود که آن استدلال «احتمالاً توسط حکومتهای خارجی مردود شناخته می‌شود و ممکن است در محاکم خارجی یا محاکم بین‌المللی که صلاحیت خود را احراز نمایند، بی‌اعتبار تلقی گردد.»[۲۵] در تذکاریه‌ای تقریباً شدید از سوی ویلیام تافت چهارم، مشاور حقوقی وزارت خارجه، این نکته مورد توجه قرار گرفت که تصمیم برای کاربرد کنوانسیونهای ژنو، نمایانگر این خواهد بود که «ایالات متحده رفتارش تنها بر مبنای ترجیحات سیاسی‌اش نبوده بلکه منطبق بر تعهدات بین‌المللی‌اش می‌باشد.»

ولی نظر او به اندازه کافی مجاب‌کننده نبود. در ۷ فوریه ۲۰۰۲ پرزیدنت بوش نتیجه‌گیری وزارت دادگستری را قبول کرد. او تصمیم گرفت که نه بازداشت‌شدگان طالبان و نه القاعده حائز شرایط اسیر جنگی هستند، ولی نیروهای مسلح آمریکا باید با بازداشت‌شدگان رفتاری انسانی و به «شیوه‌ای منطبق با اصول ژنو» داشته باشند. به هر حال، این امر تنها «تا حدی است که مناسب و منطبق با ضرورت نظامی باشد». در صورت مناسب نبودن یا اقتضای ضرورت نظامی، لزومی نخواهد داشت که با آنها به نحوی انسانی رفتار گردد. آمریکا رها از قید و بند بود.

کناره گرفتن از نظم حقوقی جهانی، مسیر برگزیده شدهٔ آمریکا بعد از ۱۱ سپتامبر

نبود. در ۱۲ سپتامبر ۲۰۰۱ ایالات متحده به شورای امنیت ملل متحد مراجعه کرد و قطعنامه‌ای را به اتفاق آراء بدست آورد که حملات را محکوم و از جامعهٔ بین‌المللی می‌خواست که اقداماتش را برای «جلوگیری از و سرکوبی حملات تروریستی» مضاعف کند. با متمایز ساختن حملات به عنوان «تروریستی» به نظر می‌رسید که توجه اصلی معطوف بدان است که مرتکبان را تحت رسیدگی و روند قانون کیفری قرار داد.[۲۶] ولی قطعنامه ۱۳۶۸ شورای امنیت فراتر رفت، و همچنین «حق ذاتی ـ دفاع مشروع فردی و دسته‌جمعی را به رسمیت شناخت. این به منزلهٔ اعطای مجوز استفاده از زور نبود، بلکه شناسایی شرایطی بود که به آمریکا اجازه کاربرد قوهٔ قهریه را طبق مقررات حقوق بین‌الملل می‌داد. تقسیم قطعنامه به دو جزء بطور تصادفی نبود: راه را برای اقدام نظامی در افغانستان مفتوح می‌کرد. این امر با حملات هوایی در ۷ اکتبر ۲۰۰۱ آغاز شد و تا نیمه نوامبر، سلطه طالبان بر کشور خاتمه یافت. قندهار آخرین شهری بود که تسلیم قبایل ضد طالبان شد.

نتیجه فوری جنگ بازداشت تعداد زیادی غیرآمریکایی بود. بسیاری مظنون به پیوند با حکومت طالبان یا القاعده، بازداشت‌شدگان در نقاط مختلف افغانستان منجمله قندهار و پایگاه هوایی اینک بدنام، بگرام محبوس شدند. بازداشتی‌های دیگری پس از دستگیری و در برخی موارد ربوده شدن در سایر کشورها شامل پاکستان، مالاوی و بُسنی به افغانستان آورده شدند.[۲۷] افغانستان به صورت پایگاه جدیدی درآمد که از آنجا «جنگ علیه تروریسم» ادامه یابد. اما در مورد بازداشتیها چه باید کرد؟ آیا آنها مبارز و جنگجو بودند که باید به صورت اسیران جنگی با آنان رفتار کرد یا مجرمان عادی که باید تابع دادگاههای آمریکا باشند؟ و یا اینکه از وضعیت دیگری برخوردارند؟ پاسخ به این پرسشها را فرمان مورخ ۷ فوریه ۲۰۰۲ پرزیدنت بوش و همچنین دستور اجرایی

پیشین مورخ ۱۳ نوامبر ۲۰۰۱ تعیین کرد که کمیسیونهای نظامی را به منظور محاکمه غیرآمریکائیانِ مظنون به «نقض مقررات حاکم بر اِعمال جنگ» تأسیس کرد.[۲۸] تقریباً سه سال جهت برگزاری نخستین جلسه رسیدگی مقدماتی به طول انجامید که در اوت ۲۰۰۴ آغاز گردید. در نوامبر ۲۰۰۴، نخستین جلسهٔ کمیسیون نظامی مربوط به محاکمهٔ سلیم حمدان ظاهراً رانندهٔ اسامه بن لادن، به دستور یک قاضی فدرال در واشنگتن دی. سی. به حالت تعلیق درآمد، زیرا وی پرونده را فاقد عناصر اساسی یک محاکمه عادلانه و ناقض کنوانسیون ژنو دانست.

دستور اجرایی نوامبر ۲۰۰۱ تنها نسبت به غیرآمریکائیان اِعمال می‌شد که بنا به اعتقاد رئیس جمهور مرتبط با عملیات تروریسم بین‌المللی بودند که که می‌توانست به آمریکا زیان وارد آورد. دستور مذکور بازداشت چنین افرادی را در داخل یا خارج از آمریکا اجازه می‌داد و مقررات لازمه را برای انجام محاکمات نظامی برقرار می‌کرد. براساس این مقررات رئیس جمهور ایالات متحده نقش اصلی را ایفا می‌کند: دادستان و هیئتهای رسیدگی‌کننده مرکب از افسران نظامی تنها پاسخگوی وی خواهند بود و فقط پرزیدنت صاحب اختیار جهت تجدیدنظر نهایی در مورد هر حکمی می‌باشد. به هر حال ظرف دو ماه از اتخاذ دستورالعمل مذکور و خیلی قبل از آنکه جریان رسیدگی علیه بازداشت‌شدگان آغاز شود، دولت تصمیم گرفته بود که بازداشتی‌های گوانتانامو، تروریست و قاتل هستند.[۲۹]

رسیدگی در کمیسیونهای نظامی غیرعلنی بود و پیگیرد می‌توانست مبتنی بر شواهد و قرائن محرمانه و پنهانی باشد. امکان درخواست استیناف از آن به هیچ یک از محاکم غیرنظامی وجود نداشت. صلاحیت کمیسیونهای نظامی شامل رسیدگی به اعمالی مانند تروریسم می‌باشد که عموماً جرم کیفری به شمار می‌آید و بطور معمول بخشی از حقوق

بشردوستانه و قوانین جنگی نیست. متهمان حق دسترسی به محاکم در هیچ کشور دیگری یا هیچ محکمهٔ بین‌المللی و از جمله دادگاههای حقوق بشر را ندارند و محروم از اختیار انتخاب مشاور و وکیل حقوقی برای خود می‌باشند. ارتباط بین خواندگان و مشاورانشان محدود است. لرد استین، قاضی مجلس اعیان انگلیس، این گونه محاکم را به عنوان «دادگاههای فرمایشیِ غیرقانونی (Kangaroo Courts)» توصیف کرده است.[۳۰] او در این باب درست می‌گوید.

صدور دستور رئیس جمهور، انتقاد جهانی را برانگیخت. اگرچه از آن زمان به بعد، دستور مذکور اصلاح گردیده ولی اصلاحات صرفاً جزئی بوده است. کِنت راس (Kenneth Roth)، مدیرعامل دیده‌بان حقوق بشر نواقص دستور مذکور را به شرح زیر خلاصه کرده است: «متهم را ممکن است بدون انجام محاکمه عمومی و علنی بدون در نظر داشتن اصل برائت، بدون داشتن حق درخواست تجدیدنظر، یا حتی بدون اثبات تقصیر که فاقد شبههٔ معقولانه باشد به مرگ محکوم نمود.»[۳۱] عفو بین‌الملل دستور رئیس جمهور را «مغایر با اصول حقوق و قواعد مربوط به شهود و قرائن معمول در مورد متهمان به جرائم کیفری در محاکم ایالات متحده دانست.»[۳۲] انجمن ملی وکلای کیفری ایالات متحده به اعضایش هشدار داد که برای آنان غیراخلاقی خواهد بود چنانچه وکالت شخص متهم را در برابر چنین محاکمی به عهده گیرند. زیرا مقررات مذکور انجام وکالت کامل یا اخلاقی را غیرممکن می‌سازد.[۳۳] خانم مری رابینسون کمیسر عالی سازمان ملل متحد درخصوص حقوق بشر، ایالات متحده را برای قصور در تضمین حق برخورداری بازداشت‌شدگان از حمایت قوانین بین‌المللی حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، بخصوص مقررات مندرج در میثاق ۱۹۶۶ و کنوانسیونهای ۱۹۴۹ ژنو، مورد نکوهش قرار داد. ایالات متحده نیز به تلافی، متعاقب آن مانع از انتصاب مجدد

وی گردید. و برای مدت بیش از دو سال، دولت بریتانیا به انتقادی آشکار از آن دستور نپرداخت به جز لفاظیهای کلی پیرامون اینکه ممکن است برخی «رزرواسیونهای» نامشخص نسبت به دستور مذکور داشته باشد.

با تمهید مقدمات و وسایل انجام کار، برای تعلیق کاربرد کنوانسیونهای ژنو باید اقداماتی صورت می‌گرفت، و جلسات محاکمه توسط کمیسیونهای نامناسب نظامی جریان می‌یافت و تنها چیز لازم مکانی برای نگهداری بازداشت‌شدگان بود، جایی که در معرض ریسک چالش حقوقی قرار نداشته باشد. جستجو برای یافتن یک اردوگاه «مناسب» بازداشت جهت گردآوردن تروریستها، یعنی یک جای امن در خارج از ایالات متحده آغاز شد. حقوقدانان دولت به کشف یک حکم مفید از دیوانعالی ایالات متحده در ۱۹۵۰ نائل آمدند. در قضیه جانسون علیه ایزنتراگر (Johnson V. Eisentrager)، دیوانعالی حکم کرده بود که بیست و یک آلمانی دستگیر شده در چین و زندانی در یک اردوگاه آمریکایی در آلمان، که سپس توسط یک کمیسیون نظامی ایالات متحده محکوم گشتند، برخوردار از حق درخواست استیناف از محاکم آمریکا نیستند. این بدان سبب بود که غیرآمریکائیانی که در خارج از آمریکا دستگیر و بازداشت می‌شدند فاقد «حق و امکان توسل به روند محاکم فدرال (ایالات متحده) می‌باشند»[۳۴]. به نظر می‌رسید که رأی قضایی مذکور مفتاح حل مشکل را بدست داده باشد. حبس بازداشت‌شدگان در خارج از ایالات متحده به منزلهٔ پرهیز و اجتناب از ریسک آغاز رسیدگی و محاکمات حقوقی در ایالات متحده خواهد بود. این امر مجوز توسل به بازجوئیهای «انعطاف‌پذیر» را می‌داد.

پایگاه نیروی دریایی در خلیج گوانتانامو قدیمی‌ترین پایگاه نظامی ایالات متحده در خارج از سرزمین آمریکا است، که در گوشهٔ جنوب شرقی کوبا واقع است، در چهارصد

میلی میامی، ایالت فلوریدا. سابقه این پایگاه آمریکایی به دسامبر ۱۹۰۳ برمی‌گردد، زمانی که ایالات متحده معاهده‌ای را با کوبا منعقد ساخت به منظور اجاره زمینی به وسعت چهل و پنج میلی مربع در خلیج گوانتانامو جهت ایستگاه ذخیرهٔ زغال سنگ. معاهده در ۱۹۳۴ مجدداً مورد تأیید قرار گرفت و به مدت نامعینی تمدید شد. ایالات متحده سالانه اجاره‌ای به مبلغ دو هزار دلار به سکه طلا می‌پرداخت. پس از آنکه در سالهای ۱۹۹۰ به عنوان اردوگاه بازداشت آوارگان هائیتی مورد استفاده قرار گرفت از آن دیگر استفاده‌ای نشد تا اینکه «جنگ علیه تروریسم» حیات تازه‌ای بدان بخشید. شمارهٔ یکصدمین سال روزنامهٔ خلیج گوانتانامو، منتشره توسط حکومت ایالات متحده، مباهی است که اردوگاه «طلایه‌دار در عرصهٔ جنگ علیه تروریسم جهانی است.»[۳۵] مایکل اُهانلون (Michael O' Hanlon) عضو ارشد مؤسسه بروکینز، یکی از انجمنهای معروف گروه متفکران در واشنگتن، طی مصاحبه‌ای رادیویی، اشاره‌ای دارد به تفکر درست آمریکا در گزینش گوانتانامو:

> هر آنچه را که می‌خواهیم در آنجا می‌توان انجام داد. آنجا سرزمین خارجی است معذلک حکومت خارجی چیزی برای گفتن ندارد که ما در آنجا چه می‌کنیم. ما از گذشته‌های دور از آنجا برای بازداشت مردم استفاده می‌کردیم.... این پایگاهی مهم است ولی از لحاظ عملیاتی برای آموزش نظامی ایالات متحده خیلی مهم نیست، بنابراین می‌توان آن را به جهات دیگر مورد استفاده قرار داد. بدون اینکه سایر اولویتهای نظامی را مختل سازد. علاوه بر آن به اندازه کافی به ایالات متحده نزدیک است. می‌توان کارشناسان گوناگون اطلاعاتی را برای مصاحبه با بازداشتیها به آنجا پرواز داد و کوشید تا از آنان اطلاعات اخذکرد. بنابرین به دلایلی متعدد این بهترین گزینه می‌باشد و من فکر می‌کنم که رامفسلد در گزینش آن کاری بسیار درست کرده است.[۳۶]

عجیب آنکه معاهده‌ای قدیمی با کوبا بایستی بتواند مورد استناد قرار گیرد جهت پرهیز و اجتناب از اجرای تعهدات آمریکا به موجب سایر معاهدات، ولی فقط بخشی اندک از حقوق بین‌الملل است که مورد استقبال و تحسین مقامات انتصابی محافظه‌کاران نو قرار دارد که در دولت بوش به وزارتخانه‌های دادگستری و دفاع مشورت می‌دهند.

*

وزارت خارجه بریتانیا در اواخر ژانویه ۲۰۰۲ تأیید کرده بود که سه نفر از بازداشتیها اتباع بریتانیا می‌باشند.[۳۷] دو تبعهٔ دیگر انگلیسی، فیروز عباسی و معظم‌بگ نیز جزو نخستین بازداشتیهای واردشده به خلیج گوانتانامو بودند. آنها در افغانستان دستگیر شده بودند. هیجده ماه بعد، در ژوئیه ۲۰۰۳، آنان جزو نخستین گروه از شش بازداشتی گوانتانامو بودند که برای محاکمه در برابر کمیسیون نظامی تعیین شدند. ولی حتی تا آن زمان نیز به آنها اتهامی وارد نشده بود، و هیچ اطلاعی توسط پنتاگون در باب اینکه اتهام آنان در افغانستان یا هر جای دیگری چه بوده، داده نشد. تا دسامبر ۲۰۰۴ هنوز نه به آنها اتهامی تفهیم شد و نه رسیدگی قضایی در موردشان آغاز گردید.

توجه مطبوعات و رسانه‌ها به ملاحظات حقوقی و از جمله شرایط نگهداری بازداشتی‌ها معطوف گردید. در ژانویه ۲۰۰۲ چیز زیادی معلوم نبود. بازداشت‌شدگان به وکیل دسترسی نداشته و مکاتبه با خانواده‌هایشان ماهها به طول می‌انجامید و تحت سانسور قرار داشت. صلیب سرخ از آن‌جا بازدید کرد ولی در ماههای اولیه سکوت سنتی خود را حفظ نمود. بهرحال، در اکتبر ۲۰۰۳ هیجده ماه بعد از گشایش اردوگاه، یک مقام بالای صلیب سرخ سنت را به کناری نهاد و آشکارا شرایط موجود در پایگاه آمریکایی را مورد حمله قرار داد. کریستوفر ژیرو (Christopher Girod) رهبری تیمی از صلیب سرخ را به عهده داشت که به بازدید از اردوگاه بازداشتیها پرداخت. او گفت که

گوانتانامو غیرقابل تحمل است و به عنوان «یک مرکز بازجویی و نه مرکز بازداشت مورد استفاده بوده است» وی به نیویورک تایمز گفت که «نامعلوم بودن وضعیت و تأثیرش بر سلامت روانی افراد بازداشت شده به صورت مشکل عمده‌ای درآمده است.»[۳۸]

در مارس ۲۰۰۴، پنج نفر از بازداشت‌شدگان بریتانیایی رها شدند. سه جوان اهل شهر تیپتون (Tipton Three) ـ شفیق رسول، روح الاحمد و آصف اقبال ـ ادعا کردند که بازجویی از آنان بلافاصله بعد از ورود در گوانتانامو آغاز شده بود، و اینکه سرویس مخفی بریتانیا ام. آی. پنج (MI5)، هم در آن مشارکت داشت. آنان فاش کردند که به مدت سه ماه در سلول انفرادی محبوس بودند چون آنان را به خطا به عنوان کسانی که در ملاقات با اسامه بن لادن و نیز با محمد عطا رهبر هواپیماربایان ۱۱ سپتامبر عکس گرفته‌اند تشخیص داده بودند. تحت بازجویی آنها ناگزیر از اعترافاتی شدند که بعداً معلوم شد نادرست است زیرا ام. آی. پنج مدارک مستندی را ارائه داد که نشان می‌داد در آن زمان آنها در انگلستان بوده‌اند. در توصیف جلسات بازجویی گفتند که ساعتها به طول می‌انجامید. روح الاحمد در شرح یک جلسهٔ بازجویی که در افغانستان قبل از انتقال به گوانتانامو رخ داد می‌گوید: «در تمامی وقت من زانو زده بودم و یک نفر از ام. آی. پنج پشت سرم من ایستاده و دیگری تفنگش را روی سر من گذاشته بود.»[۳۹]

در ماه مه ۲۰۰۴ یک بازداشتی دیگر بریتانیایی، طارق درگول، بیست و شش ساله، آزاد شد که به شرح تجاربش پرداخت. او بعد از دستگیری و بازداشت در بگرام و قندهار افغانستان به گوانتانامو انتقال یافته بود. وی اظهار داشت که آمریکائیها برای در اختیار داشتن او ۵۰۰۰ دلار به قشون وفادار به اتحادیه شمال پرداختند. او نیز توصیف کرد که در سلول انفرادی و تحت بازجوئیهای شدید بوده و همچنین درخصوص روند پیش از بازجویی گفت:

> آنها در آن روز قبلاً من و سلولم را دو بار جستجو کرده بودند، همهٔ چیزهای مرا زیر و رو کرده بودند، قرآن من را وارسی و بدن من و پائین تنهٔ مرا لمس کرده بودند. و اینک می‌خواستند بار دیگر این کار آغاز کنند، درست برای برانگیختن من - ولی من گفتم نه - برای اینکه اگر شما به چیزی تسلیم شوید تبدیل به یک موجود بی‌حس و اراده می‌شوید. من صدای نگهبان را شنیدم که با بی‌سیم سخن می‌گفت، آی. آر. اف، آی. آر. اف، آی. آر. اف و من می‌دانستم که چه چیزی را دارند می‌آورند. نیروی واکنش شدید. پنج نفر که من آنها را جبون خطاب می‌کردم - پنج نفر که با خود تجهیزات ضدشورش داشتند. به صورت من اسپری فلفل پاشیدند و من شروع به استفراغ کردم. جمعاً قریب پنج فنجان پُر بالا آوردم. مرا به زمین میخکوب کرده و حمله کردند، مشتهایشان را به چشمانم می‌کوبیدند و سرم را به زور داخل کاسه توالت کرده و سیفون را می‌کشیدند. من را چون یک حیوان بستند و سپس به زانو روی من نشستند و لگد و مشت می‌زدند. آخرالامر مرا زنجیر کرده و از سلول بیرون کشیدند به داخل حیاط. ریش، موی سر و ابروانم را تراشیدند.(۴۰)

نه اینکه همهٔ بازداشت‌شدگان جوان باشند. زندان کمپ دلتا در خلیج گوانتانامو، باید بندی برای بیماران سالخورده می‌داشت. در پائیز ۲۰۰۳، اخبار کانال چهار، یک برنامه تلویزیونی انگلیس، مصاحبه با یک چوپان سالخوردهٔ افغانی را پخش کرد. او یکی از هفتاد بازداشت‌شده‌ای بود که از کمپ آزاد گشته است. بدون اتهام، بدون پوزش خواهی یا پرداخت غرامت. سایرین منجمله محمد صادق، یک افغانی نود ساله و محمد حقی فیض، که روزنامه سنت پطرزبورگ تایمز در فلوریدا او را مردی نحیف و لرزان، بدون دندان با ریشی انبوه معرفی کرد که مدعی است ۱۰۵ ساله می‌باشد و وزنش ۱۲۳ پوند بود. خانواده فیض خبر ندارند که وی کجاست: «تمام چیزی که می‌دانستند این بود که او برای معالجه نزد پزشک رفت و ناپدید گردید.» او بعد از هشت ماه بازداشت در

گوانتانامو آزاد شد حتی بدون معذرت‌خواهی.[۴۱]

خیلی قبل از اینکه بازداشت‌شدگان بریتانیایی اظهاراتشان را درباره سوءرفتار بیان دارند، حکومت بریتانیا موضعی دفاعی گرفت و مجبور شد که دیدگاهش را نسبت به مشروعیت گوانتانامو و رفتار با بازداشتیها توجیه نماید. پیش از آن جک استرا وزیر خارجه اشاره کرد که تمامی بازداشت‌شدگان از حقوق قانونی برخوردارند، حتی اگر آنان عضو خطرناک‌ترین سازمان تروریستی در جهان باشند: «خواه ناخواه آنان از لحاظ حقوقی به موجب کنوانسیون ژنو و نیز طبق حقوق بین‌الملل عرفی دارای حقوقی هستند.»[۴۲]

ولی در همان روز همکارش جِف هون (Geoff Hoon) وزیر دفاع، مشیِ متفاوتی را برگزید. در پاسخ به شکایاتی که چرا اتباع بریتانیایی با سر و صورت پوشانده و دستبند زده به یکدیگر طی سفری هوایی به مدت ۲۴ ساعت در چنان شرایطی از افغانستان انتقال یافته‌اند، ضمن تأیید گفت که: «در مشروعیت قانونی شیوه‌ای که رزمندگان مذکور بازداشت شده‌اند و در مورد مشروعیت قانونی حق ایالات متحده... جهت انتقال آنان برای محاکمه تردیدی وجود ندارد.»[۴۳] اگر من درباره شیوهٔ عملکرد درونی حکومت بریتانیا چیزی آموخته باشم آن این است که کلمات با دقت توسط مأموران سیویل سرویس و وزیران انتخاب می‌شوند. بعید است که اظهارات آقای هون همین طوری بیان شده باشد. مگر اینکه برعکس حکومت بریتانیا اطلاعاتی بیش از آنچه ابراز می‌دارد، در اختیار داشته باشد. این امر با اظهارات بعدی بازداشت‌شدگان بریتانیایی مطابقت می‌یابد که گفتند توسط مأموران ام. آی پنج MI5 حتی قبل از انتقال به گوانتانامو مورد بازجویی قرار گرفتند.

نخست وزیر بریتانیا خودداری بیشتری از خود نشان می‌داد. وی به مجلس اعیان

گفت که رفتار با زندانیان باید «انسانی و مطابق با هنجارهای خاص بین‌المللی و کنوانسیون ژنو باشد».[۴۴] از این گفته چنین برمی‌آید که کنوانسیونهای ژنو حداقل از دید حکومت بریتانیا قابلیت اجرایی دارند. ولی در پایان ژانویه ۲۰۰۲ اَعمال آمریکا به صورت مسأله بین‌المللیِ عمده‌ای درآمد.

این یک اصل مقبول و جاافتاده در بسیاری از نظامهای حقوقی است که نباید در مورد نتیجهٔ یک محاکمه احتمالی ـ خواه محاکمه کیفری یا نظامی باشد ـ با اظهارنظر درخصوص جرم خواندگان، پیشداوری کرد. اما وجود این اصل مانع از اظهارنظر پرزیدنت جورج. دبلیو. بوش نگردید. طی هفته‌ها او به وضوح نظرات شخصی خود را ابراز داشت که در سراسر گیتی انتشار یافت. بازداشت‌شدگان گوانتانامو «رزمندگان غیرقانونی» بوده و به موجب حقوق بین‌الملل فاقد هرگونه حقی می‌بانشد. آنها «تروریست» بوده و «قاتل» می‌باشند. از اینروی به نظر می‌رسید که ضرورتی برای بررسی جداگانهٔ پروندهٔ هر بازداشتی وجودنداشت، و رئیس جمهور را دادستان کلش مهار نکرد(برخلاف وزیر کشور بریتانیا دیوید بلانکت که توسط لرد گلد اسمیت مورد سرزنش قرار گرفت هنگامی که اظهارنظر بی‌مورد و نادرستی در مورد قضیه تروریستی دیگری در بریتانیا کرد). در حقیقت، جان اشکرافت دادستان کل ایالات متحده هیچ وسواسی به خود راه نداد درخصوص ریسک پیشداوری نسبت به محاکمات آتی. طی مدت یک ماه بعد از گشایش کمپ دلتا برای این کار، وی زندانیان را به عنوان افرادی منحصراً خطرناک و تروریستهایی که در «جنایت جنگ‌افروزی» شرکت داشته و مسئول کشته شدن زنان و کودکان بی‌گناه می‌باشند، معرفی کرد.[۴۵]

از همان ابتدا روشن بود که کار از کار گذشته است. چون از دید دولت بوش، گناه بازداشتیها جای چون و چرا نداشت. آنها به یکی از دلایل دوگانه محبوس بودند: برای

اخذ اطلاعات امنیتی اضافی، یا به خاطر اینکه تصمیم بر آن بود که آنها خطرناک هستند.[۴۶]

*

در هنگام برپایی کمپ دلتا در خلیج گوانتانامو در کوبا، دولت بوش به درستی از تعهدات آمریکا طبق حقوق بین‌المللی مطلع بود: یک استراتژی سنجیده مطرح شد که بر طبق آن عمل شود. «اندیشهٔ جدید در حقوق جنگ» شیوه‌ای بود که خود بوش آن را مطرح کرد.[۴۷] در این شیوه وی به مقررات بین‌المللی چنان می‌نگریست که گویی مقررات قراردادی خصوصی می‌باشند که ایالات متحده ـ به عنوان طرف قدرتمند قرارداد ـ مخیّر است که مفاد قرارداد را اجرا کند یا در صورتی که آن را نامناسب یافت بدان بی‌توجهی نماید. مقرراتی که قبلاً به عنوان چکیده و تجسم ارزشهای آمریکایی محسوب می‌شدند، اینک محدودیتهای غیرلازمی را در تلاشهای «جنگ علیه تروریسم» تحمیل می‌کردند. لذا آنها غیرقابل اجرا محسوب شدند، زیرا بازداشتیها، خارجیانی هستند خارج از سرزمین ایالات متحده، و زیرا آنان رزمندگانی هستندکه یا به حقوق جنگ احترام نمی‌گذارند(طالبان) یا اینکه نمی‌توانند به مقررات مذکور استناد کنند چون بازداشتیها وابسته به دولت نیستند(القاعده). هیچ توجهی به فایده‌ای که مقررات برای آمریکائیان خواهد داشت، نشد. نکته‌ای که کولین پاول در یادداشت ۲۶ ژانویه ۲۰۰۱ در خاطراتش آورده است. وی نوشت که «تعلیق ژنو، حمایت عمومی را تضعیف خواهد کرد.» دشوار است که درک کرد چگونه می‌توان ذهن و دل مردم را با توجه به این نگرش و رفتاری جلب کرد، که ممکن است پیگردهایی را در خارج از کشور علیه اتباع ایالات متحده موجب گردد. فی‌المثل، آیا باید با مقاطعه‌کاران خصوصی کمک‌کننده در جریان جنگ عراق به عنوان رزمندگان غیرقانونی رفتار کرد؟ و علیرغم انکار توسط آمریکا، در

باب دولت بریتانیا چه وضعیتی هست؟ باز هم سکوت.

خیلی پیش از این صلیب سرخ مفهوم «رزمندگان غیرقانونی» را به چالش گرفت و اینکه در حقوق بین‌الملل چنین امری وجود ندارد. «می‌توانید متن کنوانسیونهای ژنو را زیر و رو کنید چنین چیزی را در آن نخواهید یافت.»[۴۸] نگهداری بازداشتی‌ها در خارج از ایالات متحده و طبقه‌بندی کردن مجدد آنان به عنوان «رزمندگان غیرقانونی» زیر پا گذاشتن حقوق قانونیشان خواهد بود و امکان بازداشتشان را به مدت نامعلوم به وجود می‌آورد و غرض این است که محدودیتهای حقوق بین‌المللی را که مانع از زیاده‌رویهای بازجویان در اخذ اطلاعات فراتر از حد مقرر یعنی نام، درجه و شمارهٔ کارت هویت افراد است، زیر پا بگذارند.

تعدادی از بازداشتیهای گوانتانامو نزد دادگاههای آمریکایی آن رفتار را به چالش کشیدند. در شکایتی توسط دو بازداشتی بریتانیایی (شفیق رسول و آصف اقبال) و دو بازداشتی استرالیایی (دیوید هیکس و محمود حبیب) ادعای حکومت ایالات متحده مورد تردید قرار گرفت که بتوان شاکیان را به مدتی نامعلوم و بدون ایراد اتهام یا اثبات اقدام مجرمانه و بدون اعطای فرصتی که آنان بتوانند بی‌گناهی خود را ثابت نمایند، بازداشت کرد. بازداشت‌شدگان بخصوص استدلال کردند که محاکم آمریکا باید محکمه‌ای قضایی را فراهم آورد که آنها بتوانند موجبات حقیقی بازداشت و قانونی بودن آن را طبق مقررات قانون اساسی آمریکا و حقوق بین‌المللی مورد سئوال قرار دهند.[۴۹] شکایت دوم از سوی گروهی از بستگان دوازده بازداشتی کویتی اقامه گردید.[۵۰] این دعاوی حقوقی در مرحله دادگاه استیناف فدرال به توفیقی دست نیافت. محاکم آمریکایی منکر صلاحیت شدند، با اتکای به حکم دیوانعالی ایالات متحده در ۱۹۵۰ در پرونده جانسون علیه ایزنتراگر.[۵۱] سپس در نوامبر ۲۰۰۳، دیوانعالی ایالات متحده

تصمیم به پذیرش رسیدگی به شکایات در مرحله استیناف را گرفت، محدود و منحصر به نکته ظریف تعیین اینکه آیا بازداشتی‌ها در گوانتانامو دارای حق شکایت نسبت به بازداشتشان در برابر دادگاههای فدرال ایالات متحده می‌باشند یا خیر؟ این تصمیم برای دولت بوش به مثابهٔ امری شگفت‌انگیز بود.

حتی اگر دادگاههای ایالات متحده و حکومت بریتانیا سکوت کرده بودند، دادگاههای انگلیس وارد عمل می‌شدند. چگونه بازداشتیهای گوانتانامو می‌توانستند در بریتانیا اقامه دعوی کنند؟ از طریق وکالت خلاقهٔ لوئیس کریستین. خانم کریستین وکیلی است که جهت منافع و مصالح عامه مردم مبارزه می‌کند، که مرکز فعالیتش در لندن است. و یک رشته از توفیقات حقوقی مهم و برجسته به نام وی ثبت است. وی به نیابت از فیروز عباسی و مادرش زومراتی جمعه مدعی شد که وزارت خارجه بریتانیا در اتخاذ اقدامات کافی برای حمایت از حقوق بشر یک تبعه بریتانیا قصور کرده است. او از دادگاه خواست که با اقدام خود خلاء ناشی از بی‌عملی حکومت بریتانیا را پر نماید. استدلات وی مبتنی بر دو موضوع بود. نخست اینکه تداوم بازداشت فیروز عباسی نقض حقوق اساسی او طبق حقوق بین‌الملل است، و دوم اینکه حکومت بریتانیا به موجب یک مقرره قانون اساسی مکلف است جهت حمایت از آن حقوق اقداماتی را معمول دارد. این استدلال و بحث با موانعی جدی مواجه گردید. او دست کم باید دادگاه انگلیس را ترغیب به استماع و رسیدگی به قضیه‌ای می‌کرد که با مسائل حساس روابط خارجی ارتباط می‌یافت. چنین موضوعاتی همیشه به عنوان مسائل مربوط به قوه مجریه و نه موضوعی جهت رسیدگی قضایی تلقی می‌شود. در مواجه با این مانع سپس وی باید به ترغیب قضات انگلیس می‌پرداخت که ایالات متحده ـ نزدیکترین متحد بریتانیا ـ حقوق اساسی بشر ـ کنوانسیونهای ژنو و حقوق بین‌الملل را نقض می‌کند.

عباسی همچنین باید محکمه انگلیسی را تحریض می‌کرد که وی حائز این حق هست که از حکومت بریتانیا بخواهد تا نسبت به وی وظیفه نمایندگی دیپلماتیک را نزد ایالات متحده إعمال کند. این استدلال را برخی از قواعد قدیمی وزارت خارجه صادره در ۱۹۸۸ مورد حمایت قرار می‌داد. مقررات مذکور سیاست حکومت را در مورد نمایندگی دیپلماتیک نسبت به اتباع بریتانیا تعیین می‌کرد هنگامی که از اجرای عدالت در خارج از کشور محروم شوند.[۵۲] در ۱۹۹۹ این سیاست توسعه یافت تا شامل وضعیت‌هایی گردد که ادعا می‌شد دولت بازداشت‌کننده حقوق بین‌الملل را نقض می‌کند.[۵۳] این امر دقیقاً منطبق با قضیه بازداشتی‌های بریتانیای در گوانتانامو بود.

این پرونده حکومت بریتانیا را در وضع دشواری قرار می‌داد. در پاییز ۲۰۰۳، همان زمانی که پرونده تحت رسیدگی بود، حکومت بریتانیا داشت دلایلش را جهت اقدام علیه عراق تنظیم می‌کرد. در گزارش نخستین، سپتامبر ۲۰۰۳، مدارک مربوط به استمرار وجود سلاحهای کشتار جمعی نزد صدام حسین انتشار یافت و اینکه وی تهدیدی به شمار می‌آید. این زمانی نبود که بتوان آشکارا به انتقاد از ایالات متحده پرداخت. تا آن هنگام کارمندان اداری و غیرنظامی بریتانیا چندین بار از بازداشت‌شدگان بریتانیایی بازدید کرده بودند. ولی هنوز حکومت نظری آشکار در باب موضع آمریکا درباره کنوانسیونهای ژنو و رفتار با بازداشتیها و انطباقش با حقوق بین‌الملل ابراز نداشته بود. صرف اقامه دعوی در برابر محاکم انگلیس به نحو اجتناب‌ناپذیری به معنای جلب توجه افکار عمومی نسبت به موضع حکومت انگلستان بود.[۵۴] وزارت امور خارجه مستمراً این موضع را اتخاذ کرده بود که دیپلماسی بوق و کرنایی (Megaphone Diplomacy) غیرمؤثر است، لذا ترجیح می‌دهد که نظراتش را به شیوه‌ای محرمانه و محترمانه منعکس نماید. درخصوص این نگرش چیزهای زیادی باید گفته شود. بهرحال در برخی

موارد، زمانی می‌رسد که اظهارنظر و بیانیه‌ای عمومی و آشکار لازم می‌آید، بخصوص اگر خواسته باشید که از این اتهام اجتناب ورزید، که روابط شما دیگر نمی‌تواند روابط با یک دولت دوست باشد بلکه به صورت رابطهٔ دولتی خدمتگزار درآمده است. بازداشت اتباع شما در گوانتانامو به مدتی نامعلوم صرفاً چنین نمونه‌ای است.

حکومت بریتانیا رسیدگی دادگاه انگلیس را با همان شور و حرارت معمول و بطور کامل مورد دفاع قرار داد. و توفیق یافت در اینکه دادگاه در مرحله بدوی، پرونده را بر این اساس که رسیدگی مستلزم ورود دادگاه در «عرصه ممنوعه» روابط خارجی است، رد نماید. اما در ژوئیه ۲۰۰۲ دادگاه استیناف به وکلای عباسی اجازه داد که بی‌عملی حکومت را به چالش بکشند. دادگاه مذکور تاریخ سپتامبر ۲۰۰۲ را زمان استماع تعیین کرد. پرونده اهمیت زیادی یافت. این حقیقت و نیز حضور لرد فیلیپس، رئیس هیئت وکلا (Master of Rolls) و دومین قاضی ارشد کشور، به عنوان رئیس دادگاه، نشان‌دهندهٔ اهمیت موضوع است. ولی موانع بر سر راه قابل ملاحظه بود. لذا جای شگفتی نبود که وزارت خارجه مجبور به گزینش دفاعیه‌ای مبتنی بر این استدلال شود که اقدامات آمریکا مسأله قابل بررسی قضایی نزد دادگاههای انگلیس نیست. استدلال آنان این بود که برای دادگاههای یک کشور اظهارنظر درخصوص رفتار کشوری دیگر ناموجه خواهد بود. در یک لایحه دفاعیه بسیار عالی و خوب که تاکنون من دیده‌ام، نیکلاس بلیک از وکلای شورای سلطنتی، استدلال مذکور را مردود شناخت و آن را «نظری و کهنه منسوخ دانست که به پیشرفت و توسعه حقوق بین‌الملل و حقوق بشر، بی‌توجه است». دادگاه استیناف دفاع حکومت را محتاطانه ولی با اقتدار مردود دانست و حکم کرد که «دادگاه مختار است نظرش را درباره نقض آشکار حقوق بین‌الملل به ویژه آنچه در چارچوب حقوق بشر است، ابراز دارد».[۵۵] در جهت نیل بدان منظور یکی از پرونده‌های مورد

استناد، قضاوت شاخص ۱۹۷۶ مجلس اعیان بود که دادگاههای انگلیس نباید قوانین نازیها را نقض شدید حقوق بشر را دربردارد، به رسمیت بشناسد.[۵۶] اگرچه توازی آن حکم با این قضیه مشخص نگردید ولی نکتهٔ مربوطه برای بسیاری از خوانندگانِ حکم مکشوف بود.

درباره ماهیت قضیه ـ آیا رفتار با فیروز عباسی بطور خاص منطبق با استانداردهای حقوقی بین‌المللی است؟ ـ حکومت بریتانیا بر آن است که نظرش را در این باب برای دادگاه فاش نسازد. در پاسخ به ادعای عباسی که وی به نحوی غیرقانونی و خودسرانه بازداشت شده، حکومت صرفاً استدلالات ارائه شده توسط ایالات متحده را به آگاهی دادگاه رسانید: بازداشت‌شدگان رزمندگان دشمن بودند که تهدیدی جدی نسبت به ایالات متحده محسوب می‌گردند، و رفتار با آنان انسانی خواهد بود، و اینکه حبس و نگاهداری آنان به موجب قوانین و عرف جنگ می‌باشد. حکومت بریتانیا همچنین نزد دادگاه استیناف، انکاریه حکومت ایالات متحده در رد توصیه متخذه توسط کمیسیون حقوق بشر اینتر امریکن، یک انجمن حقوق بشر وابسته به سازمان کشورهای آمریکایی که ایالات متحده عضو آن است، ارائه داد ـ که در آن توصیه نامه آمده که ایالات متحده باید «اقدامات فوری ضروری را اتخاذ کند تا وضع حقوقی بازداشتیها در گوانتانامو توسط محکمهٔ صالحه مورد رسیدگی قرار گیرد.»[۵۷] ولی حکومت انگلیس نظر خودش را در جهت تقویت این استدلالات ابراز نداشت: سکوتی سنگین و هولناک.

دادگاه استیناف انگلیس از سوی دیگر، ساکت نماند. با استناد به اصل رعایت قانونی بودن بازداشت (Habeas Corpus) و اصل بنیادی حقوق انگلیس که هر بازداشتی باید غیرقانونی تلقی گردد مگر اینکه بتواند توجیه قانونی داشته باشد. دادگاه به عبارت مشهورِ نظرِ مخالف لرد آتکینز در مجلس اعیان در ایام جنگ جهانی دوم استناد کرد:

> در هنگامه برخورد سلاحها، قوانین ساکت و آرام نیستند. ممکن است تغییر یابند ولی با یک زبان سخن می‌گویند چه در زمان جنگ و چه در ایام صلح.(۵۸)

دادگاه طریقی را در این قضیه پیش گرفت که بیشتر مبتنی بر مقررات حقوق بشر بود تا حقوق بشردوستانه [حقوق جنگ]. با استناد به میثاق ۱۹۶۶ به اتفاق آراء حکم کرد که فیروز عباسی بطور خودسرانه و غیرقانونی در «یک سیاهچال حقوقی» بازداشت شده بود. این امر نقض حقوق اساسی بشر، و نیز مغایر با اصول اساسی پذیرفته شده در حقوق بین‌الملل و در حقوق انگلیس و آمریکا است. فقدان راهی برای جلوگیری از ضایع شدن حق و یا تظلم و جبران آن، در واقع موجب بیزاری دادگاه شد، و از استدلال بی‌پایه حکومت انگلیس برانگیخته گردید که مدعی شد می‌توان مقتضیاتی را در نظر گرفت که بازداشت شخص به مدتی نامعلوم و بدون ایراد اتهام ممکن است غیرقانونی نباشد. وقتی مشاور حکومت بریتانیا تحت فشار قاضی رابرت کارن ورث قرار گرفت تا حداقل یک نمونه از موارد مذکور را بیان دارد وی قادر به جواب دادن نبود. پاسخ دادگاه چه بود؟

> آنچه نزد ما قابل اعتراض و مردود می‌باشد اینست که آقای عباسی ناگزیر از بازداشت به مدتی نامعلوم در سرزمینی باشد که ایالات متحده بر آن کنترل انحصاری دارد و اینکه وی امکانی برای معارضه نسبت به مشروعیت بازداشتش نزد هیچ دادگاه یا محکمه‌ای نیابد.(۵۹)

دادگاه به وزارت خارجه دستور نداد تا نزد ایالات متحده هیچ نمایندگی خاصی را به عهده گیرد. چون این امر بر عملکرد سیاست خارجی در زمان حساس تأثیر می‌گذاشت، و این موضوعی مربوط به حکومت می‌شد که تصمیم بگیرد چطور و چگونه اقدام نماید. ولی حکم صادره روشن ساخت که سکوت گزینه‌ای مورد قبول نیست. دادگاه ابراز

امیدواری کرد که توجه و نگرانی عمیق‌اش به آگاهی دادگاههای آمریکا برسد.

این قضاوت، اقتدار زیادی بخشید به آنانی که بر حقوق بین‌الملل استناد می‌کردند برای چالش شرایط بازداشتیهای گوانتانامو. «سیاهچال حقوقی» گوانتانامو به صورت جمله قصاری درآمده که به کرات بازگفته می‌شود. حکم مذکور همچنین سبب افزایش فشار عمومی و نیز اعضای پارلمان گردید. هنگامی که پرزیدنت بوش در نوامبر ۲۰۰۳ برای سفر رسمی وارد لندن شد، موضوعات حقوقی بین‌المللی مسألهٔ مورد توجه رسانه‌ها بود که همزمان گردید با تصمیم مقدماتی دیوان عالی ایالات متحده جهت تجویز رسیدگی به چالش حقوقی از جانب بازداشتیهای گوانتانامو. تا آن هنگام لرد گلداسمیت دادستان کل بریتانیا، نقش مذاکره‌کنندهٔ اصلی با ایالات متحده را به عهده گرفته بود. معذلک حتی در آن زمان، هیجده ماه بعد از آغاز بازداشت، حکومت بریتانیا نظرش را در باب حداقل استانداردهایی که بازداشت‌شدگان بریتانیایی و دیگران باید به موجب حقوق بین‌الملل از آن برخوردار باشند، مشخص نکرده بود. درست برخلاف آنچه دادگاه استیناف تصمیم گرفت، هیچ گونه بیانیهٔ محکومیت غیرمبهمی نسبت به رفتار با زندانیان صادر نشده بود. آیا باید بازداشت‌شدگان مورد بازجویی قرار گیرند؟ تحت چه شرایطی؟ آیا نتایج هر بازجویی در محاکمهٔ نظامی یا کیفری می‌تواند مورد استفاده واقع شود؟ آیا باید زندانیان دسترسی به محکمه داشته باشد که درخصوص وضعیت آنان تصمیم بگیرد؟ تحت چه شرایطی چنین محاکمات کیفری باید برگزار گردد؟ در باب تمامی این سئوالها حکومت بریتانیا ساکت بود. حتی بحث‌انگیزتر، تصمیم حکومت بریتانیا بود که نباید در باب رسیدگیهای مربوط به گوانتانامو نزد دیوان عالی ایالات متحده دفاعیه و استدلالی را مطرح کرد. این وظیفه ظاهراً به عهده خود بازداشت‌شدگان، سازمانهای غیردولتی، گروههایی مانند: انجمن حقوق کامنولث، دو

گروه متشکل از ۱۵۰ نفر اعضای پارلمان از احزاب گوناگونِ کاخ وستِ مینیستر گذاشته شده بود.

نمی‌توان گفت که حکومت بریتانیا ـ و بخصوص دادستان کل ـ فعالانه با آمریکائیان درباره بازداشتیهای گوانتانامو مذاکره نکردند. من نمی‌دانم آنان پشت درهای بسته چه گفتند. ولی نفوذ و تأثیر آن چه بود؟ در اوایل ژانویه ۲۰۰۲ وزیر خارجه جک استرا بازگشت بازداشتیهای بریتانیایی جهت محاکمه در بریتانیا را مرجح می‌دانست.[۶۰] ولی این نظر مورد حمایت کلی قرار نگرفت. نخست‌وزیر دو گزینه را مشخص کرد: یا تعهدی کافی از جانب ایالات متحده باشد جهت شیوهٔ محاکمه‌ای که بازداشتیها در برابر یک کمیسیون نظامی آمریکایی با آن مواجه می‌شوند، یا اینکه بازداشت‌شدگان به پادشاهی متحده بازگردانده شوند.[۶۱] چنین بنظر می‌رسید که آمریکائیان مایلند اجازه بازگشت بازداشتیها را بدهند ولی به شرط اینکه آنها متهم شده و محاکمه گردند. این امر مانعی جدی را به خاطر شکل مستقل رویهٔ تعقیب در انگلستان بوجود می‌آورد. زیرا در مرحله نخست دادسرا باید تصمیم بگیرد که آیا لازمست رسیدگی کیفری را علیه هر بازداشت‌شده‌ای آغاز کند. لرد برنان (Brennan) حقوقدان شورای سلطنتی، رئیس سابق کانون وکلا، نوشت «تقریباً غیرممکن است» علیه بازداشت‌شدگان کیفر خواست صادر کرد.[۶۲] حتی اگر کیفرخواستی مبتنی بر مدارک و قرائن ناشی از بازجویی ـ از جمله «اعتراف» متخذه در جریان بازجویی یا بعد از آن باشد، از آن نوع بازجوییهایی که توسط طارق درگول و سه جوان تیپتونی (Tipton three) توصیف گردیده بود، مدرک در رسیدگی کیفری قابل پذیرش نیست. زیرا اطلاعات مذکور با نقض تشریفات صحیح و قانونی پذیرفته شدهٔ بین‌المللی بدست آمده است، چه آنان حق و امکان دسترسی به هیچ وکیلی را نداشته‌اند. در صورت برگرداندن بازداشتیها آنها به یقین باید آزاد شوند. پس از

بازداشت و حبس این «آدمهای بد» بدون اتهام یا محاکمه برای مدت بیش از دو سال، گزینه مذکور برای ایالات متحده، غیرقابل قبول به نظر می‌رسید.

بنابراین حکومت بریتانیا توجه خود را معطوف به چگونگی نحوه رسیدگی در مورد بازداشتیها کرد. بنا به نظری که اعلام شد به ترغیب ایالات متحده پرداخت که محاکمهٔ هر یک از اتباع بریتانیا باید «بر طبق حقوق مناسب بین‌الملل» صورت گیرد. ولی کریس مولین، وزیری غیرارشد در وزارت خارجه، موضع تقریباً متفاوتی را اتخاذ کرد: «طریق گزیده شده توسط ایالات متحده به دقت تعیین شده و ما باید حول آن وضعیت مذاکره کنیم».(۶۳) در ژوئیه ۲۰۰۳ تصمیم به متهم ساختن دو نفر از بازداشتیهای بریتانیایی سبب شد که حکومت بریتانیا نگرش خود را مورد تجدیدنظر قرار دهد. (این نگرش را می‌توان با شیوهٔ متخذه توسط پاراگوئه، آلمان و مکزیک مقایسه کرد: وقتی ایالات متحده در ایفای تعهداتش به موجب کنوانسیون ۱۹۶۳ پیرامون روابط کنسولی، جهت فراهم نمودن تسهیلات دسترسی کنسولی قصور ورزید، آن سه کشور به دادگاه جهانی در لاهه رجوع کردند.) در ماه ژوئیه، بعد از اینکه بازداشتیها به مدت هیجده ماه بدون اتهام یامحاکمه در حبس بودند، نخست‌وزیر به مجلس عوام گفت که اکنون «زمان مناسبی است که فعالانه به تنظیم ادعانامه اقدام کرد.» چون مقررات کمیسیونهای نظامی تاکنون تدوین نشده است.(۶۴) بیان مذکور واکنش شدید پروفسور روث وِج وود (Ruth Wedge wood)، استاد آمریکایی حقوق را برانگیخت که مشاورت وزارت دفاع در امر مقررات محکمه نظامی را به عهده داشت. وی طی مقاله‌ای در روزنامه تایمز مالی نوشت که مقررات مذکور مدتهاست، از نوامبر ۲۰۰۱، که مورد بررسی و مداقهٔ حوزهٔ دولتی می‌باشد. ایالات متحده ماهها در مورد چگونگی عملکرد مناسب محاکمات در حال رایزنی بوده است. خانم وج وود افزود که «از زمزمهٔ برخی وزیران بریتانیایی چنین برمی‌آید که مقررات و تصمیمات راجع به

شروع محاکمات برای آنان به صورت امری شگفت‌انگیز جلوه کرده است.»(۶۵)

آنچه حقیقتاً اقدام حکومت بریتانیا از هنگام شروع بازداشتها بود، روشن گردید. حکومت بریتانیا در ابتدا به دفاع از شیوه‌های رفتار ضدتروریستی خودش در برابر دادگاههای انگلیس پرداخت از جمله بازداشت نامعلوم تعدادی غیرتبعه، که ادعا شد با القاعده پیوند دادند، و از کشور نمی‌شد آنان را اخراج کرد.(۶۶) آیا سکوت دولت بریتانیا درباره حقوق بازداشت‌شدگان در گوانتانامو می‌توانست تحت تأثیر موضع داخلی خودش بوده باشد؟ و آیا ممکن بود که این موضع به خاطر بازجوییهای انجام شده در گوانتانامو بوده باشد ـ که ظاهراً ام آی پنج در آن دخیل بود ـ که قراین و شهادتهای سودمندی را برای پرونده‌های انگلستان فراهم می‌آورد؟ حکومت بریتانیا تأیید کرده است که مدارک و شهود حاصل از طریق شکنجه در گوانتانامو (یا جای دیگر)، در برابر کمیسیون خاص استیناف اتباع بیگانه (Special Immigration Appeals Commission) که مشروعیت بازداشت اتباع غیربریتانیایی را بررسی خواهد کرد، معتبر خواهد بود.(۶۷) ولی درباره نحوهٔ توسل به نمایندگی دیپلماتیک جهت حفظ حقوق اتباع خود نزد ایالات متحده اطلاعات اندکی داریم. البته می‌دانیم که انتقادی از سوی دولت به گوش نرسید: حکومت به صراحت ـ آشکارا و غیرمبهم ـ «بی‌قانونی آشکار و صریح در گوانتانامو» را آنگونه که لرد استین بیان داشت، محکوم نساخت.(۶۸)

جلساتی بین مقامات بریتانیایی و آمریکایی ـ به ریاست لرد گلد اسمیت و ویلیام هاینس (Haynes)، مشاور کل وزارت دفاع ایالات متحده برگزار گردید که تا اکتبر ۲۰۰۳ چهار دور گفتگو صورت گرفت. ایالات متحده موافقت کرد که در مورد اتباع بریتانیا رسیدگی توسط کمیسیون نظامی را تا حصول نتیجه مذاکرات به حال تعلیق درآورد.(۶۹) لرد گلداسمیت موضع بریتانیا به شرح زیر خلاصه کرد: «هدف من از این گفتگوها این

است که اطمینان یابم که برای بازداشتیهای بریتانیایی... انجام محاکمات عادلانه منطبق با استانداردهای حقوقی بین‌المللی تضمین گردد. اعم از اینکه محاکمات کجا برگزار شود. وی افزود که حکومت بریتانیا مخالف مجازات اعدام «در هر شرایطی» می‌باشد، و یادآوری کرد که بازداشت‌شدگان همچنین باید از مساعدت و مشورت حقوقی بهره‌مند گردند.[۷۰] فراتر از آن جزئیاتی تعیین نگردید. طبق گزارشات خبری، واشنگتن اطمینان خاطر داد که درصدد تقاضای مجازات اعدام برای بازداشت‌شدگان بریتانیا نخواهد بود.[۷۱] ولی پنتاگون بطور رسمی این قضیه را تأیید نکرد، علاوه بر آن، مشروط به شرایطی نامشخص، گفته شد که تعهد گردیده تا وکلای غیرنظامی بریتانیایی بتوانند به عنوان مشاور عضو تیم وکلای مدافع باشند، و اینکه ممکن است مجازاتها در بریتانیا گذرانده شود(«تا حدودی که به موجب قوانین ایالات متحده و بریتانیا امکان‌پذیر باشد») و اینکه در جلسات محاکمات حضور خبرنگاران رسانه‌ها میسر خواهد بود.(«البته با رعایت محدودیتهای امنیتی ضروری») و اینکه مکالمات وکلای مدافع با بازداشتیها «بطور استثنایی» توسط مسئولان ضبط نخواهد گردید.

با طولانی شدن قضایا، گزارشاتی شایع شد که صلیب سرخ شدیداً نگران وضع روحی بازداشتی‌هاست. در اوت ۲۰۰۳ وزارت دفاع ایالات متحده اظهار داشت که آمریکا امکان دادن اطمینان بیشتر به صلیب سرخ را مورد ملاحظه قرار می‌دهد.[۷۲] این امر در پی گزارشهای رسانه‌ها بود که انتظار می‌رفت عباسی و بازداشتی دیگر بریتانیایی، معظم‌بیگ، نسبت به جرائم جنگی اعتراف کرده و امکان کمک به بازجویان در مورد سایر پرونده‌ها را فراهم آورند. در سپتامبر ۲۰۰۳ لرد گلد اسمیت حمایت خود از حاکمیت قانون و حق برخورداری از محاکمه عادلانه را تکرار کرد: «کسانی که مظنون به تروریست بودن هستند خارج از قلمرو قانون نمی‌باشند و همچنین حقوق بنیادی خود را

به خاطر آن واقعیت از دست نمی‌دهند.»[۷۳] ولی بار دیگر انتقاد رو به خاموشی گذاشت و محدود به محاکمات آتی گردید به جای اینکه نگرانی معطوف به استمرار بازداشت بازداشتیهای کنونی باشد که محروم از دسترسی به دادگاه یا مشورت حقوقی بودند. گزارشات درباره کاربرد شکنجه به شیوهٔ قدیمی و مرسوم در گوانتانامو انتشار یافت. یکی از گزارشها به توصیف بازداشتیها می‌پردازد که به ستونی بسته شده و سپس گلوله‌های پلاستیکی به سوی آنان شلیک می‌گردد و بعد وادار می‌شوند که زیر آفتاب صلیب‌وار زانو بزنند تا اینکه از شدت ضعف از حال رفته و سرنگون گردند.[۷۴] دو ماه بعد پرزیدنت بوش سفری رسمی را به انگلستان آغاز کرد. او به مدعوین در وایت هال، در حالی که بلر در کنارش نشسته بود، گفت: «اعتقادات عمیق ملتهای ما خط‌مشی سیاست خارجیمان را تعیین می‌کند». «ما برای حقوق مدنی خود ارزش و احترام قائلیم و لذا آماده دفاع از حقوق بشر سایرین می‌باشیم.»[۷۵] البته یکی از دانشجویان سری‌لانکایی من در سر کلاس در آن زمان این عبارت را به جمله مذکور افزود، «به جز آنهایی که در گوانتانامو هستند.»

چند ماه بعد در ۹ مارس ۲۰۰۴، «تیپتون تری» همراه با طارق درگول و جمال الحریث به بریتانیا بازگشتند. پنج نفری که از سوی دونالد رامسفلد به عنوان «افراد مؤثر و شاخص در هستهٔ اصلی تروریستهای خطرناک» توصیف شده بودند،[۷۶] بدون هیچ اتهامی رها شدند. بعد از صدها ساعت جلسات بازجویی، معلوم گردید که آنان نه تروریست بودند و نه تهدیدی علیه جامعه ـ ولی به خاطر بازداشتشان نه پوزشی بعمل آمد و نه غرامتی پرداخت شد.

در آوریل ۲۰۰۴، دیوانعالی ایالات متحده به استماع اظهارات طرفین در مورد پرونده‌های گوانتانامو پرداخت. نیویورک تایمز گزارش داد که اظهارات افتتاحیه بالاترین

مقام حقوقی حکومت ایالات متحده معاون دادستان کل (که همسرش در یکی از هواپیمایی ربوده شده یازدهم سپتامبر بود). مبنی بر اینکه «ایالات متحده در جنگ بسر می‌برد» موجب ناراحتی قضات گردید. حکومت بریتانیا در این خصوص دخالتی نکرد (البته در قضیهٔ دیگری مطروحه در دیوانعالی ایالات متحده مداخله نمود و بازنده شد. زیرا خواهان آن بود که دادگاههای آمریکایی نباید صلاحیت گسترده‌ای را در باب نقض حقوق بشر در خارج از قلمرو آمریکا اِعمال کنند). چند روز قبل از صدور حکم ـ بی‌شک بنحوی تصادفی ـ لرد گلداسمیت بار دیگر نگرانیش را درباره رسیدگیهای نظامی پیشنهادی برای دو نفر از اتباع بریتانیا ابراز داشت. لحن اظهارات وی صریح‌تر بود و چنین گزارش گردید که وی در جلسهٔ کانون وکلای کیفری بین‌المللی گفت: «ما باید انعطاف‌پذیرتر بوده و آمادگی پذیرش برخی محدودیتها درخصوص حقوق اساسی و بنیادی را داشته باشیم، البته در صورتی که بنحوی مناسبی قابلیت توجیه را داشته و منطبق با اصل تناسب باشند». وی اضافه کرد که «روی برخی اصول هرگز نمی‌توان مصالحه کرد، محاکمه عادلانه یکی از این‌هاست ـ و از اینروست که ما در انگلستان نتوانسته‌ایم بپذیریم که محاکم نظامی ایالات متحده اختصاصی برای بازداشتیها در خلیج گوانتانامو، تضمینات کافی انجام یک محاکمه عادلانه منطبق با استانداردهای بین‌المللی را فراهم می‌آورند.[۷۷] روزنامهٔ ایندیپندنت در سر مقاله خود نوشت «چه چیزی باعث‌تأخیر در ابراز واکنش گردید». سپس بزودی آشکار شد که بریتانیا از تلاش برای تغییر مقررات محاکم نظامی دست برداشته است. وزیر دفاع جف هون به بی‌بی‌سی گفت: «ما باید واقع‌بین باشیم». در مواجهه با دومین شکایت از سوی فیروز عباسی، معلوم شد که تونی بلر حالا رسماً خواستار بازگرداندن چهار بازداشتی باقیماندهٔ بریتانیایی شده است.[۷۸]

*

در ۲۸ ژوئن ۲۰۰۴ دیوانعالی ایالات متحده حکم برجسته و شاخص خود در پروندهٔ رسول و دیگران علیه بوش را صادر کرد. دیوان با شش رأی موافق دو برابر سه رأی مخالف، به صلاحیت دادگاههای فدرال ایالات متحده در رسیدگی به ادعای غیرقانونی بودن اقدام قوه مجریه در بازداشت بلامدت افراد محبوس در گوانتانامو حکم کرد، افرادی که ادعای بیگناهی از هرگونه ارتکاب جرم را داشتند. نظر اکثریت قضات مبنی بر لزوم عمل به اصل تاریخی (Habeas Corpus) در حقوق انگلیس بود، و احراز اینکه حقایق مربوطه در شکایت مذکور متفاوت است از آنچه در حکم ۱۹۵۰ در قضیه ایزنتراگر بود. بازداشتی‌های گوانتانامو اتباع کشورهای در حال جنگ با ایالات متحده نیستند و مضافاً اینکه آنان منکر اقدام مجرمانه می‌باشند. آنان نه متهم شده بودند و نه به محکمه دسترسی داشتند. و مهمتر از همه اینکه در سرزمینی محبوس هستند که ایالات متحده بر آن سرزمین «صلاحیت و کنترل انحصاری» دارد. از آنجا که دولت بوش در دادگاه پذیرفته بود که یک تبعه آمریکا در پایگاه مذکور می‌تواند در محاکم فدرال مسأله بازداشت خود را مورد اعتراض و جرح قرار دهد، دیگر مقرره‌ای در قوانین ذیربط نبودکه دلالت بر ضرورت رفتار متفاوت با غیرآمریکائیان داشته باشد.

قاضی کندی در نظر تأییدکننده خود نوشت، «آنچه اهمیت دارد اِعمال کنترل بلامعارض و نامحدود ایالات متحده طی سالیان بر خلیج گوانتانامو بوده است.» وی تحت تأثیر استدلالهای مربوط به ضرورت نظامی واقع نشد:

> شاید در موردی که بازداشتیها از یک منطقه جنگی آورده شده‌اند، بتوان بازداشت بدون محاکمه یا رسیدگی را به خاطر ضرورتهای نظامی برای مدت چند هفته قابل توجیه دانست، ولی با استمرار و گذشت زمان بازداشت از چند ماه به چند سال، دیگر موضوع تداوم بازداشت به لحاظ مصالح نظامی دچار ضعف می‌شود.

حکم مذکور ضربه‌ای فلج‌کننده برای تمامی استراتژی حقوقی دولت بوش بود. آنگونه که قاضی اسکالیا به نحوی پرشور آن را در نظر مخالف خود بیان داشت که قاضی رینکوئیست رئیس دیوانعالی و قاضی خانم کلارنس توماس نیز با وی همرأی بودند، خلیج گوانتانامو هم اینک تحت نظارت دادگاههای فدرال است. وی گفت، «این ابلهانه است که بیگانگان بازداشت شدهٔ زمان جنگ را در آن مکان جای داد.»[۷۹]

*

حکم مذکور مبتنی بر همان اصولی بود که دادگاه استیناف انگلیس آن را به کار برده بود. با آنکه دیوانعالی اشاره‌ای به تعهدات بین‌المللی کرد، اما نظرش منطبق با ارزشهایی بود که خانم الینور روزولت بر درج آنها در اعلامیه جهانی حقوق بشر پای فشرد. آنطور که قاضی لرد استین توصیف کرد، این گامی به جلو بود در جهت اصلاح «یک بی‌عدالتی عظیم» اگرچه خاتمه آن ممکن است بزودی میسر نگردد. رفتار با بازداشتیها کلاً مغایر با کنوانسیونهای ژنو، پروتکل یک آن و حقوق بشر است. ایالات متحده به خاطر منافع کوتاه‌مدت، به خود اجازه داد که بطور یکجانبه، اعلان جنگ داده و کاربرد مقررات نظامی را بدون قائل شدن حداقل حقی برای قربانیانش برخلاف مقررات حقوق بین‌الملل گسترش دهد. نگرش و برداشت دیوانعالی به این قضیه مستقیماً از دریچه حقوق بین‌الملل بود. در حالی که آن منطق حقوقی که منجر به تصمیم نگهداری بازداشتیها در خارج از سرزمین آمریکا، در گوانتانامو گردید، موید نظر دولت آمریکاست که کنوانسیونهای ژنو و سایر مقررات حقوق بین‌الملل، فاقد کاربرد اجرایی هستند. مضافاً اینکه نظر همان تیم حقوقی است که احتجاج و استدلال می‌کند در جهت استمرار شکنجه و سایر اقدامات غیرانسانی وحشیانه‌ای که در گوانتانامو، ابوغریب و سایر جاها رخ داد. اینها همه آثار ریز و درشت «رژیم حقوقی نوین» جان یو است که

اینک در معرض شکست و فروپاشی قرار گرفته است.

چند روز بعد از حکم دیوانعالی مشخص شد که دیگر گوانتانامو نمی‌تواند حداقل در شکل کنونی به حیات خود ادامه دهد، پنتاگون تأکید کرد که تمامی گزینه‌ها حتی انتقال بازداشتیها به سرزمین اصلی ایالات متحده برایش مفتوح است. و افزود که «دیگر دلیلی برای نگاهداری آنان در خارج از آمریکا وجود ندارد.» طی چند روز نیز رهایی گروه دیگری از بازداشتیان را اعلام داشت. تهدید به تجدیدنظر حقوقی تأثیری فوری بر دولت گذاشت تا تلاشش را برای حصول توافق با حکومتهای خارجی که آماده نگاهداری بازداشتی‌ها باشند، مضاعف سازد.(۸۰) در ژانویه ۲۰۰۵ حکومتهای بریتانیا و آمریکا آزادی چهار بازداشتی بریتانیایی باقیمانده در گوانتانامو را اعلام کردند.

گوانتانامو عواقب شدیداً ناگواری برای جان بسیاری از بازداشت‌شدگان و نیز خانواده‌هایشان داشت. حبس انسانها به صورت نامشخص و بدون رعایت الزامات حقوقی به مدت نامعلوم، در مغایرت با اصول اولیه عدالت است، و این در واقع نگرشی است که روح و اصل قوانین حقوق بشر را تهدید نماید. اما گردش تحولات معلوم ساخت که قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل از آسیب نابودکننده، مصون مانده است. مقررات مذکور کماکان از اعتباری نافذ به عنوان معیار و استانداردی مستقل برای قضاوت درخصوص مشروعیت و تناسب رفتار دولتها برخوردار است. اگرچه با گذشت زمان یقینهای اولیه ممکن است به نظرات ثانوی تبدیل گردد. چند سال بعد از اتخاذ نخستین دستور اجرایی دولت درباره محاکم نظامی، هنوز با رقه امیدی متصور است. در آوریل ۲۰۰۳ دونالد رامسفلد، نسبت به رفتار با اسرای جنگی آمریکایی اعتراض کرد، که چرا بعد از دستگیری توسط نیروهای عراقی از آنان در خیابانهای بغداد فیلمبرداری شده است. او شکوه کرد که عراق به تعهداتش براساس کنوانسیون سوم ژنو پای‌بند نبوده

است که می‌بایست «اسرای جنگی را در معرض کنجکاوی عمومی» نگذارد. واکنش مطبوعات قابل پیش‌بینی بود. روزنامه ایندینپدنت لندن در یک کاریکاتور به یاد ماندنی رامسفلد را نشان می‌داد که یک ورق پاره پاره شده از کنوانسیونهای ژنو را که با چسب به هم پیوسته، محکم در دست گرفته است.

در نوامبر ۲۰۰۴ یک قاضی فدرال در واشنگتن دی. سی. دستور توقف رسیدگی نخستین محاکمه یک بازداشتی گوانتانامو ـ سلیم حمدان ـ نزد کمیسیون نظامی را صادر کرد. چرا؟ زیرا قاضی حکم کرد که کنوانسیون سوم ژنو حتی برای یک عضو فعال القاعده نیز حداقل حمایتهای حقوقی را مقرر داشته است: زیرا در مورد وضعیت حقوقی حمدان سلیم به عنوان اسیر جنگی جای تردید بود و لذا وی مستحق دسترسی به محکمهٔ صالح جهت تعیین وضعیتش به موجب مادهٔ ۵ کنوانسیون سوم ژنو می‌باشد؛ و برای اینکه ماده ۳ مشترک کنوانسیونهای ژنو قابل اِعمال است.(۸۱) به نظر می‌رسید تعهدات پذیرفته شده توسط ایالات متحده و سایر کشورها بعد از جنگ جهانی دوم را به سهولت نمی‌توان نادیده گرفت. عبارات مکتوب رئیس آمریکایی سابق دیوان جهانی در باب توافق بین‌المللی دیگری که مورد غفلت ایالات متحده قرار گرفت، همچنان حائز اهمیت است: «اتباع هیچ کشوری در رعایت تعهدات مذکور منافعی بیش از شهروندان ایالات متحده ندارند که اغلب در سفرند».(۸۲)

پی‌نوشتها

۱. نگاه کنید به اخبار بی‌بی‌سی؛ ۲۹ ژانویه ۲۰۰۲؛ و واشنگتن پست، ۲۸ ژانویه ۲۰۰۲.

۲. گاردین، ۱۸ ژوئیه ۲۰۰۳.

۳. کتاب The Oxford Companion to Law در تعریف اعتبار قرار بازداشت Habeas Corpus آن را اختیاری فوق‌العاده جهت تأمین آزادی اتباع می‌شناسد، که وسیلهٔ مؤثری است برای تأمین آزادی از حبس غیرقابل توجیه. امتیاز مذکور قدیمی‌تر از ماگنا کارتا است و در قرن هفدهم به عنوان یک روند مناسب جهت کنترل و نظارت بر زندانی کردن غیرقانونی استقرار یافت. امروز این حکم به عنوان چاره و جبرانی در بیشتر دعاوی محرومیت غیرقانونی آزادی شخصی، مدنی یا کیفری وجود دارد که دادگاه را قادر می‌سازد تا درخصوص توجیه‌پذیر بودن بازداشت تحقیق کند.

۴. نگاه کنید به:

Lord Scarman in Rv. Home Secretary ex parte Khawaja [1984] 1 AC 74, 110.

با ذکر و نقل رأی مخالف کلاسیک لرد اتکین در دعوای Liversidge علیه Anderson (۱۹۴۲) AC 206,245.

۵. آنگونه که ماده (ب) (۲) (الف) ۴ کنوانسیون سوم ژنو (۱۹۴۹) مقرر می‌دارد. در فوریه ۲۰۰۲ ایالات متحده موضعش را تغییر داد و بین بازداشت‌شدگان القاعده و طالبان تمایز قائل شد. هر کس که در جریان جنگ مسلحانه دستگیر شود و یک اسیر جنگی تلقی می‌گردد مگر اینکه یک دادگاه یا محکمه صالح غیر از آن تصمیم بگیرد. کنوانسیون ژنو بنحوی گسترده به عنوان تبیین درست حقوق بین‌الملل عرفی شناخته می‌شود، که حقوقی نانوشته و لازم‌الاجرا برای همه می‌باشد. اداره مطبوعات کاخ سفید گزارش حقایق را در ۷ فوریه ۲۰۰۲ صادر کرد در باب وضع بازداشتیها در گوانتانامو، که سیاست ایالات متحده را به شرح زیر معین می‌کرد:

– ایالات متحده رفتاری انسانی با تمامی افراد بازداشت شده دارد و خواهد داشت و تا آنجا که مناسب و

منطبق با ضرورت نظامی باشد و به طریقه‌ای مطابق با اصول کنوانسیون سوم ژنو ۱۹۴۹.

- رئیس جمهور مصمم است که کنوانسیون ژنو قابل إعمال نسبت به بازداشتیهای طالبان است ولی نه در مورد بازداشتیهای القاعده.

- القاعده یک دولت طرف کنوانسیونهای ژنو نیست؛ بلکه یک گروه تروریست خارجی است و بدین جهت اعضایش مستحق برخورداری از موقعیت اسیر جنگی نخواهد بود.

- اگرچه ما هرگز طالبان را به عنوان حکومت مشروع افغانستان نشناختیم، افغانستان یک عضو کنوانسیون می‌باشد، و رئیس جمهور تصمیم گرفته است که طالبان تحت پوشش کنوانسیون قرار گیرد. هر چند به موجب شرایط کنوانسیون ژنو، بازداشتیهای طالبان حائز شرایط به عنوان اسیران جنگی نیستند.

- بنابراین نه بازداشت شدگان طالبان و نه القاعده حق برخورداری از وضع اسیر جنگی را دارند.

- با وجود آنکه بازداشت‌شدگان محق به امتیازات اسیر جنگی نیستند، بسیاری از امتیازات اسیر جنگی به عنوان یک خط‌مشی سیاسی برایشان فرهم خواهد شد.

این قضیه را می‌توان در این سایت جستجو کرد.

http://www.whitehouse.gov/news/release/2002/02/2002 0207-13.html>

در ۷ مه ۲۰۰۳ اداره دبیر مطبوعاتی بیانیه دیگری درباره کنوانسیون ژنو صادر کرد، با بیان اینکه طالبان بطور مؤثری خودشان را از جمعیت غیرنظامی متمایز نکرده‌اند، و نه اینکه عملیاتشان را بر طبق قوانین و عرف جنگ انجام داده‌اند، بلکه در عوض آنان برای اهداف تروریستی غیرقانونی القاعده پشتیبانی و حمایت فراهم کرده‌اند. القاعده یک سازمان تروریستی بین‌المللی است و بنابراین نمی‌تواند به عنوان یک دولت عضو کنوانسیون ژنو محسوب گردد. در نتیجه، اعضایش تحت پوشش کنوانسیون ژنو قرار نگرفته و مستحق عنوان و وضع اسیر جنگی نمی‌باشند.

http://www.whitehouse.gov/news/release/2003/05/2003 0507-18.html>

6. Case Nos. 03-334 and 03-343(Supreme Court of the United States), Rusul et al V.

George Bush et al., and Alodah et al V. George Bush et al, Brief for the Respondents. October 2003.

۷. مجدداً چاپ شده است در

A. Roberts and R. Guelff, Documents on the Laws of War, 3rd edn(Oxford University press, 2000), p. 55.

8. See Ibid., P. 53.

۹. «فرانسویها مردان پراکنده‌شان را تقویت کردند:

پس هر سربازی اسیرانش را می‌کشد» (هنری پنجم، پرده چهارم، صحنه شش)

۱۰. نگاه کنید به ضمیمهٔ کنوانسیون دوم لاهه، احترام به قوانین و عرف جنگ زمینی(۱۸۹۹).

۱۱. همان منبع، ماده یک.

۱۲. بهرحال، به آن جنبه نیز اشاره‌ای وجود داشت: جمعیت سرزمین اشغالی که ناگهانی دست به اسلحه بردارد مستحق رفتار به عنوان مبارز است و اینکه از موقعیت اسیر جنگی برخوردار شوند: نگاه کنید به ماده ۲.

۱۳. ماده ۹.

۱۴. حکم محکمهٔ بین‌المللی نظامی در نورنبرگ، ۱۱ اکتبر ۱۹۴۶، ***مجلهٔ آمریکایی حقوق بین‌الملل***، شماره ۴۱(۱۹۴۷)، صص ۲۲۹ و ۱۷۲.

۱۵. این نکته قویاً توسط جورج آلدریج تذکر داده شده است که به عنوان یکی از مذاکره‌کنندگان آمریکایی پروتکل اول ژنو خدمت کرد: نگاه کنید به «طالبان، القاعده و تعیین مبارزان غیرقانونی»،

Heft 4(2002), 202 at 205

http://www.icrc.org/Web/Eng/siteengo.nsfl/o/C82A7582 AE20 DCD I C12 56 D34004 AEA 41/ $ File/ George + ALdrich_3_final. pdf? Open Element>

۱۶. صلیب سرخ خاطرنشان ساخت که «دیدگاههای متفاوتی بین ایالات متحده و ICRC وجود دارد درباره

رویهٔ مورد عمل برای تعیین اینکه به چه نحو اشخاص بازداشت شده مستحق برخورداری از وضع اسیر جنگی نیستند»، واشنگتن تایمز، ۹ فوریه ۲۰۰۲. لازم به یادآوری است که صلیب سرخ تقریباً هیچگاه اختلافات نظرات خود با دولت‌ها را آشکار نمی‌سازد.

۱۷. پروتکل اول ژنو، ماده ۴) ۴۴.

18. ***US Army's Operational Law Handbook***, JA 422, Sections 18-20, cited in A. Roberts, "Counter - Terrorism, Armed Force and the Laws of War", ***Survival***, Vol 44, no. 1, Spring 2002, PP. 7-32, note 4b and accompanying text.

۱۹. چهل و هشت کشور رأی موافق، هشت رأی ممتنع و دو کشور غایب.

20. http://www.unhchr.ch/udhr/miscininfo/carta.htm>

خانم اِلینور روزولت شخصاً تلاشش را وقف تهیهٔ این اعلامیه کرد و ریاست کمیسیون حقوق بشر را در سالهای نخستین به عهده گرفت. وی گفته مشهوری دارد: «سرنوشت حقوق بشر در دست تمامی اشخاص در تمامی جوامع است.»

۲۱. نقل شده در:. Mary Ann Glendon, A World Made New (Random House, 2001), P. 166

۲۲. کمیتهٔ حقوق بشر سازمان ملل متحد در نظر کلی شماره ۳۱ (ماهیت تکلیف عمومی حقوقی، دول متعاهد به کنوانسیون) اشعار داشت: «دول متعاهد براساس ماده ۲، پاراگراف ۱، ملزم به رعایت احترام و تضمین حقوق کنوانسیون نسبت به همه اشخاصی هستند که ممکن است در سرزمینشان باشند و تمامی اشخاصی که تحت صلاحیتشان قرار می‌گیرند. این به معنای آنست که یک دولت عضو موظف به رعایت احترام و تضمین حقوق مندرج در کنوانسیون راجع به هر کسی که در حیطه اقتدار و کنترل مؤثر آن دولت عضو است، حتی اگر در سرزمین آن دولت عضو قرار نداشته باشد.»

UN DOC. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13(2004)

۲۳. اصطلاح «جنگ علیه ترور» نخستین بار توسط پرزیدنت بوش در ۲۰ سپتامبر ۲۰۰۱ به کار رفت؛

http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/2001 0920-8.html>

در ۲۴ سپتامبر ۲۰۰۱ بوش اصطلاح «جنگ علیه تروریسم» را به کار برد،

http://www.whitehouse.gov/news/releases./2001/09/2001 024-4.html>

۲۴. نقل شده در ساندی مورنینگ هرالد، ۱۷ مه ۲۰۰۲؛ نگاه کنید همچنین به ex parte ***Abbasi***، پی‌نوشت ۵۵ در زیر.

۲۵. تذکاریه کولین پاول، ۲۶ ژانویه ۲۰۰۱، وزارت امور خارجه ایالات متحده قابل دسترسی در اخبار MSN NBC

http://msnbc.msn.com/id/49993631/site/newsweek>.

تذکاریه ویلیام اچ، تافت چهارم به مشاور رئیس جمهور، ۲ فوریه ۲۰۲،

http://www.fas.org/sgp/othergov/taft.pdf>

۲۶. مثلاً، کنوانسیون ۱۹۹۷ راجع به سرکوبی بمب‌گذاری تروریستی، بمب‌گذاریهای تروریستی را جنبه کیفری می‌دهد. ماده (۱) ۲ اشعار می‌دارد: «هر شخصی مرتکب جرمی در مفهوم این کنوانسیون خواهد بود اگر آن شخص به نحوی غیرقانونی و قاصدانه وسیله‌ای انفجاری یا سایر ادوات مهلک را تحویل، یا در محل قرار دهد یا شلیک و منفجر سازد که در درون یا علیه مکان مورد استفادهٔ عمومی، یک تأسیسات دولتی یا حکومتی باشد.» قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت (مصوب ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱) از دولتها می‌خواهد تا رشته‌ای از اقدامات تسهیل‌کنندهٔ حملات تروریستی را جرم کیفری بشناسد.

۲۷. کلیو استافورد ـ اسمیت، در روزنامه ابزرور، مورخ ۲۲ فوریه ۲۰۰۴: «مارتین موبانکا یکی از چهار نفری است که ظاهراً محکوم به بازداشت تا مدت نامعلوم در گوانتانامو می‌باشد. ایالات متحده چنین وانمود می‌کند که او در افغانستان دستگیر شده است، در حالی که در زامبیا دستگیر شد. یک تبعه انگلیسی دیگر در کوبا، ریچارد بلمر، توسط مقامات پاکستانی به خاطر اقامت بیش از مدت مقرر در روادیدش، دستگیر گردید. معظم بگ در افغانستان نبود، بلکه «از پاکستان ربوده شد» و «یک سال در یک سلول بدون پنجره در

قندهار» او زنجیر و سپس به گوانتانامو» برده شد. جیمی فلنر Jamie Fellner مدیر برنامه آمریکایی دیده‌بان حقوق بشر مدعی شد که دست کم شش مظنون عضو القاعده در بوسنی هرزه‌گوین بازداشت شدند: دادگاههای ایالات متحده بازداشتیان گوانتانامو را فاقد حق می‌شناسد.

(21 March 2003<http://www.hrw.org/editorials/2003/us032103.html>

حبس بازداشتیان در کشورهای خارجی ممکن است عواقب چندی داشته باشد: «ما به زور چیزی از آنها استخراج نمی‌کنیم. ما آنها را به سایر کشورها می‌فرستیم تا آنها بتوانند از آنان با زور اقرار بگیرند»، یک مقام ناشناس که مورد مصاحبه واشنگتن پست قرار گرفت، در ۲۶ دسامبر ۲۰۰۶.

28. http://www.fas.ogr/sgp/nes/2001/11/Bush111301.html>

وزارت دفاع ایالات متحده رویه و سایر مقررات و دستورات را در ۲۱ مارس ۲۰۰۲ و ۳۰ آوریل ۲۰۰۳ صادر کرد.

۲۹. پرزیدنت جورج دبلیو. بوش بازداشتیها را «مردم بد» خواند و وزیر دفاع دونالد رامسفلد آنها را «تروریستهای آموزش یافته و فعالان اصلی» نامید؛ «ایالات متحده: گوانتانامو بعد از دو سال؛ بازداشتیان ایالات متحده حکومت قانون را تضعیف می‌نماید»، ۹ ژانویه ۲۰۰۴، دیده‌بان حقوق بشر در

http://www.hrw.org/english/docs/2004/01109/usdom6917-txt.htm>

۳۰. این توصیف لرد استین است، در یک سخنرانی عمومی در نوامبر ۲۰۰۳. او توضیحات زیر را به آن افزود: «توصیف مذکور مشتق از جهشهای گانگورو می‌باشد. غرض القای این فکر است که در یک محکمه غیرعادی، قضاوت بنحوی شتابناک و بدلخواه از پیش تعیین شده و این چیزی جز صورت مسخرهٔ عدالت نیست.»

۳۱. «ایالات متحده: کمیسیونهای جدید نظامی اعتبار حقوق را تهدید می‌کنند»، نیویورک، ۱۵ نوامبر ۲۰۰۱. دیده‌بان حقوق بشر از رئیس جمهور خواست تا دستور اجرایی‌اش مبنی بر مجاز دانستن محاکمه افراد غیرتبعه توسط کمیسیونهای ویژه نظامی را لغو کند؛ نگاه کنید به:

http://www.hrw.org/press/2001/11/miltribs 111s.htm>

بازدید شده در ۲۶ فوریه ۲۰۰۴. الیزابت اندرسون، مدیر اجرایی دیده‌بان حقوق بشر، دایره اروپا و آسیای مرکزی، نگرانیهای مشابهی را نسبت به لایحه ضد تروریسم، جنایت و امنیت انگلستان ابراز داشته است.

۳۲. ویلیام اف. شولتز، مدیر اجرایی، عفو بین‌الملل ایالات متحده، «دستور رئیس جمهوری پیرامون محاکم نظامی اصول بنیادین عدالت را تهدید می‌کند»، ۱۵ نوامبر ۲۰۰۱، در سایت

http://www.amnesty usa.org/news/2001/usa 11152001.html>

33. Lawyers' Committee for Human Rights, ***Assessingthe New Norms: Liberty and Security for the Post September 11 United States(2003),*** P. 58.

34. ***Johnson V. Eisentrager***, 339U.S. 763(1950)(the Supreme Court ruled thus at p. 790).

35. Statement of Daniel Fisk, in ***Guantaname Bay Gazette***, 28 February 2003, P. 3; at

<http://www.nsgtmo.navy.mil/gazette%20Online%20%20.PDF.%20 Archive/030228.pdf>

بازدید شده در ۱۷ نوامبر ۲۰۰۳.

۳۶. مصاحبه توسط باب ادواردز با مایکل او هانلون، عضو برجسته دانشگاه، مؤسسه بروکینز، رادیوی ملی دولتی، ۲۸ دسامبر ۲۰۰۱، در:

http://www.brook.edu/dybdocroot/views/interviews/ohanlon/2001/228.html>

۳۷. شفیق رسول، آصف اقبال، راهول احمد. برای جزئیات بیشتر نگاه کنید به:

http://news.bbc.co.uk/I/hi/uk/3089395.stm>

۳۸. اخبار بی‌بی‌سی، بخش جهانی، ۱۰ اکتبر ۲۰۰۳.

۳۹. آبزروز، ۱۴ مارس ۲۰۰۴، ص ۱.

۴۰. آبزروز، ۱۶ مه ۲۰۰۴، ص ۸

۴۱. کمیته حقوقدانان برای حقوق بشر، گزارش ۲۰۰۳، در ص ۵۴۰.

۴۲. اخبار وزارت امور خارجه و مشترک‌المنافع، مطلب نوشته ویراستاری شده مصاحبهٔ وزیر امور خارجه با رادیوی ۴ بی‌بی‌سی، ۱۵ ژانویه ۲۰۰۲.

۴۳. تایمز مالی، ۱۵ ژانویه ۲۰۰۲(چاپ لندن).

۴۴. دیلی تلگراف، ۱۷ ژانویه ۲۰۰۲.

۴۵. تایمز مالی، ۲۱ ژانویه ۲۰۰۲(چاپ لندن).

۴۶. واشنگتن تایمز، ۱۸ ژانویه ۲۰۰۲.

۴۷. تذکاریه ۷ فوریه ۲۰۰۲، که به تازگی از طبقه‌بندی خارج شده است؛ واشنگتن پست، ۲۳ ژوئن ۲۰۰۴، ص، A1.

۴۸. بیانیه توسط کیم گوردون ـ بیتس، دیلی تلگراف، ۱۷ ژانویه ۲۰۰۲.

49. Rasul V. Bush, No. 03-334 S. C. U. S., 25 October 2002.

50. Al Odah V. Bush, No. 03-343 S. C. U. S. 14 January 2004.

51. ***Johnson V. Eisentrager***, 339 U. S. 763.(1950)

۵۲. مقررات مذکور در جلد ۳۷ فصلنامه حقوق بین‌المللی و تطبیقی مجدداً چاپ شده است(1988) در صفحه ۱۰۰۶.

۵۳. نگاه کنید به Hansard، ۱۶ دسامبر ۱۹۹۹، بیانیه بارونس اسکاتلندِ آستال.

۵۴. متعاقباً گزارش شده بود که در حدود این زمان ـ آوریل ۲۰۰۲ ـ بلر و بوش دربارهٔ استفاده از زور در عراق به توافق دست یافتند: نگاه کنید به:

John Kampfner, ***Blair's War*** (Free press, 2003), P. 191.

55. ***Abbassi V. Secretary of State for Foreign and Comman wealh Affairs***, 6 November 2002, ***International legal Materials***, 42(2003), P. 358, at Para. 57.

56. ***Oppenheim V. Cattermole*** [1976] AC 249. See Lord Cross at 277G.

۵۷. نامه از IACTLR به ایالات متحده، ۱۲ مارس ۲۰۰۱.

58. ***Liversidge V. Anderson*** (1924) AC, 12 March 2001.

۵۹. نگاه کنید به پی‌نوشت شماره ۵۵ فوق، در پاراگرافهای ۶۴، ۶۶ و ۱۰۷.

۶۰. گاردین، ۲۵ ژانویه ۲۰۰۲.

۶۱. گزارش شد در روزنامه دیونینگ استاندارد، ۲۲ اکتبر ۲۰۰۳؛ Hansard, Col. 632 (۲۲ اکتبر ۲۰۰۳) پاسخ در مجلس عوام به آقای ا. ج. بیث. (Berwick - Upon - Tweed)

۶۲. نگاه کنید به: لرد برنان، مشاور ملکه، «کمپ دلتا یک سیاهچال قانونی برای ایالات متحده است»، تایمز مالی، ۲۴ نوامبر ۲۰۰۳.

۶۳. کریس مولین، وزیر مشاور در وزارت امور خارجه و مشترک المنافع، نقل شده در گاردین، ۹ ژوئیه ۲۰۰۳.

۶۴. انجمن مطبوعات، ۹ ژوئیه ۲۰۰۳.

۶۵. تایمز مالی، ۱۰ ژوئیه ۲۰۰۳.

۶۶. در اکتبر ۲۰۰۲ دادستان کل در برابر دادگاه استیناف انگلیس حضور یافت جهت چالش تصمیم یک دادگاه پایین‌تر که حکم داده بود که بازداشت به مدت نامعلوم مظنونان به تروریست که خارجی ولی مقیم در پادشاهی متحده می‌باشند نقض قانون انگلیس است. زیرا آن تبعیض بر پایه ملیت می‌باشد (به همان نحو که اتباع خطرناک بریتانیا را نمی‌توان تحت این شرایط یا مشابه آن بازداشت نمود). اگرچه تقاضانامهٔ وی نزد دادگاه استیناف توفیق یافت، در ۱۶ دسامبر ۲۰۰۴، کمیتهٔ استیناف مجلس اعیان حکم کرد که بازداشتها تبعیض‌آمیز و مغایر با تعهدات معاهداتی بین‌المللی پادشاه متحده می‌باشد. لرد بینگام مقدمه منطقی قضاوتش را چنین تمهید کرد: «آنچه در این جا نمی‌تواند توجیه گردد این است که تصمیم به بازداشت یک گروه مظنون به تروریست بین‌المللی، بخاطر ملیت یا وضع مهاجرتشان است و نه چیز دیگر.» نگاه کنید به:
A and Others V. Secretary of State for the Home Department, 16 December 2004, at para 68.

۶۷. نگاه کنید به پاسخ مکتوبِ بارونسِ اسکاتلند،

Hansard, HL 2060, Col. WA 71(28 April 2004)

حکومت تصدیق کرد که طریقی که مدارک کسب گردیده اعتبار و قابلیت اعتماد ندارد.

۶۸. لرد استین، «خلیج گوانتانامو: «سیاهچال حقوقی»، بیست و هفتمین دورهٔ سخنرانیهای اف. ام. مان، مؤسسه انگلیسی حقوق بین‌المللی و تطبیقی و هربرت اسمیت Lincoln's Inn Old Hall ۲۵ نوامبر ۲۰۰۳.

69. Nicholas Watt, 'Bush aids Blair by halting trial of Britans in Guantánamo Bay', ***The Guardian***, 19 July 2003, P. 8.

۷۰. اخبار بی‌بی‌سی، ۲۱ ژوئیه ۲۰۰۳؛ قابل دسترسی در

http://www.news.bbc.co.uk/I/hi/uk-politics/3082773.stm>

71. Julian Borger, ''Britons held in Cuba will not be executed', ***The Guardian*** 23 July 2003, P. 1.

72. Nicholas Watt' US ready to make new offer on Guantánamo Bay Britons', ***The Guardian***, 18 September 2003, P. 7.

73. Clare Dyer, 'Democracies must respect terror Suspects' rights Says Attorney General', ***The Guardian***, 18 September 2003, P. 7.

74. Charles Levendosky, 'Isolation and Despair in a legal limbo: Guantánamo', ***International Herlad Tribune***, 15 October 2003, P. 9.

۷۵. ادارهٔ دبیر مطبوعات، «پرزیدنت بوش سیاست عراق را در وایت هال پالاس لندن مورد بررسی و بحث قرار داد» سخنان پرزیدنت در وایت هال پالاس، لندن ۹ نوامبر ۲۰۰۳، قابل دسترسی در:

http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031119-1.html>

76. David Rose, 'How We Survived Jail Hell', ***The Observer***, 14 March 2004

۷۷. اخبار بی‌بی‌سی، ۲۵ ژوئن ۲۰۰۴؛ قابل دسترسی در

http://news-bbc.co.uk/I/uk.Politics/383723.stm>

۷۸. انجمن مطبوعات، ۲۶ ژوئن ۲۰۰۴

79. ***Rasul et al V. Bush***, No. 03-334, and 03-343, 28 June 2004.

۸۰ نگاه کنید به:

Tim Golden,'Threats and Responses: tough justice', ***New York Times***, 25 October 2004, P. 1

۸۱ دعوی مدنی شماره ۱۰۱۹ـ۵۴، دادگاه بخش ایالات متحده ایالت کلمبیا، شکایت سلیم احمد حمدان علیه دونالد رامسفلد، قاضی رابرتسون، ۸ نوامبر ۲۰۰۴.

۸۲ نظر جداگانه رئیس دیوان، شوبل، دعوی درخصوص کنوانسیون وین راجع به روابط کنسولی (پاراگوئه علیه ایالات متحده)، حکم دیوان بین‌المللی دادگستری مورخ ۱۹ آوریل ۱۹۹۸.

فصل هشتم
قلدری در عراق

قلدری در عراق

«اینجا ویتنام نیست، این بولینگه، مقررات داره»

لباوسکی بزرگ(۱۹۹۸)*

جنگ عراق در سال ۲۰۰۳ مقررات مربوط به کاربرد زور را وارد عرصهٔ مباحثات سیاسی بین‌المللی ساخت. در بسیاری از نقاط دنیا مشروعیت جنگ به صورت مسأله‌ای عمده درآمد: موضوع بحث مجالس قانونگذاری، اخبار صفحهٔ نخست بیشتر روزنامه‌ها و حتی مسأله‌ای حائز اهمیت در سر مقالات تند و تیز بیشتر جراید. جنبهٔ غیرقانونیِ جنگِ بدون پشتیبانی شورای امنیت موجب افزایش تعداد کسانی شد که به راهپیمایی و تظاهرات در فوریه و مارس ۲۰۰۳ پرداختند. ولی در ایالات متحده این اعتراضات، اهمیتی نداشت. چون کنگره ایالات متحده، به پرزیدنت بوش اختیار استفاده از زور را داده بود و از اینروی موضوع قانونی بودن جنگ مطابق حقوق بین‌الملل، اصلاً مسأله‌ای محسوب نمی‌شد. این باور در اظهارات جان بولتون، معاون وزارت خارجه، انعکاسی از

---

* لباوسکی بزرگ (The Big Lebowski)نام فیلمی سینمایی است که در ۱۹۹۸ توسط جوئل کوئن کارگردانی شده و گفتهٔ مذکور اشاره به اعتراض لباوسکی نسبت به آدم قلدری است که خودسرانه و برخلاف قاعدهٔ بازی توپ بولینگ را رها می‌سازد.

اعتقاد دولت بوش داشت که هر نظر محدودکنندهٔ اقدامات ایالات متحده بـه مـوجب حقوق بین‌الملل را مردود دانست و نیز دیدگاهی که مقررات قانون اساسی داخلی ایالات متحده را برای مشروعیت دادن به استفاده از نیروی زور کافی نداند. وی طی نوشته‌ای استدلال کرد که هر نگرش دیگری به جز آن «در طی زمان منجر به تضعیف توانایی ما در اقدام مستقلانه خواهد شد».[۱] نظر خود بوش حتی از این هم صریح‌تر بـود. یک روز بعد از ۱۱ سپتامبر، دونالد رامسفلد به شرح حدودی پرداخت که حقوق بین‌المـلل بـر واکنش نظامی مقرر می‌دارد. بوش در پاسخ گفت: من به آنچه حقوق بین‌الملل می‌گوید اهمیتی نمی‌دهم» و افزود که «قصدمان مجازات و نابودی بعضی‌هاست».[۲]

ناباوری در ایالات متحده بعد از ۱۱ سپتامبر همه جا را فرا گرفته بود، این تصور و طرز فکر، خلق و خوی ملت را جهت و شکل داد که تـقریباً کـم و بـیش بـدون نـظری معارض بود. هنگامی که لشکرها تجهیز و آمـاده ورود بـه عـراق مـی‌شدند، انسـانهای حساس مانند، آن ماری اسـلاتر (Anne - Marie Slaughter) رئـیس دانشکـده وودرو ویلسون در پرینستون و رئیس انجمن آمریکایی حقوق بین‌الملل، توانست در نیویورک تایمز بنویسد که یک جنگ می‌تواند «غیرقانونی ولی مشروع»[۳] باشد(ادعایی کـه یک سال بعد با ابطال آن، اعتبار خودش را بازگرداند و نتیجه گرفت که «تهاجم هم غیرقانونی و هم غیرمشروع بود».[۴] برای پرزیدنت بوش فقط این بیان کافی بود که صدام حسین باید برکنار شود. زیرا آدم بدی است که سلاحهای کشتار جـمعی دارد.(بـعد از شـروع جنگ، بوش طی مصاحبه‌ای در دسامبر ۲۰۰۳ گفت تفاوتی نمی‌کرد که صدام حسـین سلاحهای کشتار جمعی داشت یا قصد تهیهٔ آن را).

این نگرش تعارض بارزی با وضعیت در بریتانیا داشت. مسأله قانونی بودن جنگ، تأثیر محدودکننده و مستمری بر بیانیه‌های عمومی نخست‌وزیر می‌گذاشت و او به کرات

گفت که بریتانیا فقط در چارچوب و محدودهٔ حقوق بین‌الملل اقدام می‌نماید. فشارها بر حکومت بریتانیا آنقدر شدید بود که لازم آمد بیانیه‌ای عمومی از سوی دادستان کل در این خصوص سه روز قبل از جنگ صادر گردد، مبنی بر توجیه قانونی بودن آن بدون اینکه نیازی به صدور قطعنامه از جانب شورای امنیت در تجویز کاربرد زور باشد. این بیانیه جهت مجلس اعیان گرچه اقدامی بی‌سابقه ولی ضروری بود، اما تصدیق قانونی بودن جنگ ضرورتی حیاتی داشت برای اینکه هماهنگی و هدایت مشترک سه حوزه حفظ گردد: وزیران کابینه در آستانه استعفا بودند؛ نمایندگان جوانتر از پارلمان از حزب کارگر ممکن بود علیه جنگ رأی بدهند(در صورت طرح مساله در مجلس عوام)؛ و آدمیرال سر مایکل بویس (Admiral Sir Michael Boyce) رئیس ستاد دفاع انگلستان خواستار نظری صریح و قاطع بود قبل از اینکه سربازانش را به مأموریت اعزام دارد.(۵) گرچه بیانیه دادستان کل تأثیری کوتاه مدت و مطلوب برای نخست‌وزیر به همراه داشت- کشیدن ماشه برای اقدام نظامی بریتانیا ـ ولی در درازمدت تردیدهایی بروز کرد، درخصوص شرایط و مقتضیاتی که نظر مذکور داده شده بود. امتناع حکومت از انتشار کامل توصیه دادستان کل سئوالات بسیاری را برانگیخت. گزارش پیرامون کوتاهی و قصور مأموران اطلاعاتی و جاسوسی در عراق ـ تحقیقات باتلر که در ژوئیه ۲۰۰۴ منتشر گردید، آگاهی و اطلاعات سئوال‌برانگیزی را به میان آورد درخصوص نحوه و موقعیت زمانی خاصی که دادستان کل نظر مشورتی داده بود.

در سپتامبر ۲۰۰۴ دبیرکل محتاط و مآل‌اندیش سازمان ملل متحد گامی غیرمعمول برداشت با ابراز آشکار اینکه جنگ عراق غیرقانونی است. و در نوامبر ۲۰۰۴ سر استفن وال (Sir Stephen Wall)، یکی از مشاوران ارشد سیاست خارجی در شماره ۱۰ دوانینگ استریت(کاخ نخست‌وزیری) در هنگام جنگ، از صف رئیس سابق خود جدا

شد و تصدیق کرد که «ما گذاشتیم عواقب ناگوار عدم مبادرت به اقدام[علیه صدام] بر قضاوتمان مؤثر افتد و در نتیجه نتایج وخیم‌تر ترک حکومتِ قانون مورد غفلت قرار گرفت».[۶]

قبل از پرداختن به این موضوعات ـ قانونی بودن جنگ و مقتضیاتی که به موجب آن حکومت بریتانیا کاربرد زور را قانونی دانست ـ لازمست در باب سابقه قواعد حاکم بر استفاده از زور و کاربرد آن طی دوران بعد از جنگ جهانی دوم، منجمله در عراق ۱۹۹۱ نگاهی بیفکنیم.

*

تا قرن بیستم قواعدی بین‌المللی در ممنوعیت استفاده از زور توسط یک کشور علیه کشوری دیگر وجود نداشت. میثاق جامعهٔ ملل در ۱۹۱۹ تصویب شد اما در غیرقانونی ساختن توسل به جنگ توفیقی نیافت. اعضای جامعه صرفاً توافق کردند که به طرق گوناگون و سایر امکانات صلح‌آمیز قبل از مبادرت به جنگ، توسل جویند، و اینکه به شورای جامعه ـ تا حدی خوشبینانه، به منظور رسیدگی‌های داوری و قضایی رجوع نمایند.[۷] اگر شوری موفق به حل اختلاف نمی‌شد، اعضا می‌توانستند متوسل به زور شوند: «حق خواهند داشت هر طور که برای حفظ حق و عدالت لازم می‌دانند اقدام نمایند.»[۸] محک سنجش، امری ذهنی و نظری بود و معیاری رسمی برای آن وجود نداشت.

اعلام تحریم جنگ در ۱۹۲۸ به عنوان «ابزار سیاست ملی» گامی به پیش بود. تعدادی از کشورها پیمان بریان ـ کللوگ را که به اسم وزیران خارجه ایالات متحده و فرانسه نامگذاری شد، امضاء کردند. پیمان مذکور جنگ را به عنوان شیوهٔ حل «تعارضات بین‌المللی» محکوم ساخت و از امضاءکنندگان می‌خواست که جنگ را بین

خودشان مذموم شمارند، اما استثناهای بسیاری را نیز مفتوح گذاشت. مثلاً در رابطه با کشورهایی که به پیمان ملحق نشده بودند، کاربرد نداشت. پیمان مذکور یک قانون جهانی نبود. جامعهٔ ملل و پیمان بریان ـ کللگ نتوانست مانع از تهاجم ژاپن به منچوری در ۱۹۳۱، یا فتح حبشه توسط ایتالیا در ۱۹۳۶، یا تهاجم آلمان به بخشهای وسیعی از اروپا، یا حملات روسیه به فنلاند در ۱۹۳۹ گردد و نیز مانع بروز جنگ جهانی دوم نشد. اگرچه آن جنگ وحشتناک سبب برانگیختن روحیهٔ ایده‌آلیستی حکومتهای ایالات متحده و بریتانیا شد.

در اوت ۱۹۴۱ فرانکلین روزولت و وینستون چرچیل اعتقادشان را بیان داشتند که «همهٔ ملتهای جهان باید به دلائل واقع‌گرایانه یا معنوی، به نهی استعمال زور بپردازند». منشور آتلانتیک بر آن بود که تا زمان برقراری «سیستم وسیع‌تر و دائمی امنیت عمومی» دولتهایی که تهدید به تجاوز فراتر از مرزهای خود می‌کنند، خلع سلاح شوند. در بحبوحهٔ جنگ، این سندی فرانگر و آرمانی بود که در مخالفت و تعارض کامل با نگرش کنونی ـ حکومتهای ایالات متحده و بریتانیا بعد از ۱۱ سپتامبر می‌باشد. در ۷ دسامبر ۱۹۴۱ حملات علیه پرل هاربر آغاز گردید و لذا پروژه مذکور به تعویق افتاد اما لغو نگردید. آرمانهای محدود کردن کاربرد زور به صورت یکی از بخشهای اصلی منشور ملل درآمد، که در ژوئن ۱۹۴۵ در سانفرانسیسکو تصویب شد. بعد از مباحثات بسیار بریتانیا و ایالات متحده به چهل و پنج کشوری پیوستند که استفاده از زور را به جز در شرایطی شدیداً محدود غیرقانونی دانستند. مادهٔ ۲(۴) منشور ملل متحد مقرر می‌دارد که «تمامی اعضا در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور یا استعمال آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با مقاصد سازمان ملل متحد مباینت داشته باشد خودداری خواهند نمود.»

دو استثنا موجود است. نخست دفاع مشروع: مادهٔ ۵۱ منشور ملل متحد اشعار می‌دارد که هیچ چیز در این منشور به «حق ذاتی دفاع مشروع از خود خواه به طور انفرادی یا دسته‌جمعی در صورت وقوع یک حمله مسلحانه علیه یک عضو سازمان ملل متحد لطمه‌ای وارد نخواهد کرد». به هر حال این حق بدون حد و مرز نیست؛ تنها تا زمانی وجود دارد که شورای امنیت ملل متحد «اقدامات لازم را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» اتخاذ نکرده باشد. عبارت و زبان توافق جویانهٔ ماده ۵۱ بدور از ابهام نیست، همچنانکه بیش از ۶۰ سال تجربه و انتشار مجلدات متعدد اسناد آکادمیک آن را تأیید می‌کند. ماده ۵۱ سئوالات بسیاری را به میان می‌آورد. آیا می‌توان به دفاع مشروع از خود قبل از وقوع حمله مسلحانه توسل جست؟ آیا حق «دفاع از خود پیشگیرانه»، آنگونه که معروف شده، وجود دارد. آیا می‌توان به چنین حقی توسل جست، در صورتی که کشوری سلاحهای کشتارجمعی را بدست آورده یا درصدد تحصیل آن باشد؟[۹] مادهٔ ۵۱ منشور ملل متحد را دارای دیدی محدود و تنگ توصیف کرده‌اند، زیرا فاقد دورنگری است، چه برسد به اینکه به چاره‌اندیشی بالا گرفتن جنگهای وکالتی بپردازد که توسط دولتهای یاغی و تروریستهای بین‌المللی رو به افزایش دارد.[۱۰] موضوع دفاع پیشگیرانه، مسألهٔای جدی است، زیرا استراتژی امنیت ملی پرزیدنت بوش بعد از ۱۱ سپتامبر، ایالات متحده را متعهد می‌سازد که برای جلوگیری یا ممانعت از اقدامات دشمن پیشدستی کند.[۱۱] در مارس ۲۰۰۴ نخست‌وزیر بریتانیا طی یک سخنرانی وجود «وظیفه و حق جلوگیری از تحقق تهدید» إشاعهٔ سلاحهای کشتار جمعی یا تحصیل غیرقانونی آن را مورد تأیید قرار داد.[۱۲] این گفته از سوی برخی به معنای تصدیق بیانیه ایالات متحده در مورد حق ضربه پیشدستانه بود که فراتر از دفاع مشروع قابل پیش‌بینی (Anticipatory Self-Defence) می‌باشد. این اظهارات مبتنی بر نظری نادرست است

بدین معنی که حوادث ۱۱ سپتامبر و جنگ عراق عدم کفایت قواعد جهانی را عیان ساخته است. که من با آن موافق نیستم. خود دکترین بوش ـ و حمایت ضمنی بلر از آن ـ تهدیدی اساسی نسبت به نظم حقوقی بین‌المللی را به وجود می‌آورد بدون اینکه به قدر کافی تهدیدات متصور از جانب سازمانهای مانند القاعده و یا دولتهای ناتوان را در نظر بگیرد.

استثنای دومی را که منشور ملل متحد اجازه می‌دهد، زمانی است که کاربرد زور توسط شورای امنیت ملل متحد به موجب فصل هفتم منشور تجویز شود. علاوه بر تحریمات اقتصادی و سایر اقدامات غیرنظامی که به موجب مادهٔ ۴۱ منشور میسر است، ماده ۴۲ به شورای امنیت اختیار می‌دهد که «به وسیله نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی به اقدامی که برای حفظ یا اعادهٔ صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است، مبادرت کند.» برای مدتی قریب پنجاه سال تا ۱۹۹۰، رقابتهای جنگ سرد مانع از آن بود که شورای امنیت از اختیارات نظامی استفاده کند: ایالات متحده و شوروی می‌گفتند که هر قطعنامهٔ شورای امنیت که منافعشان را تهدید کند، وتو خواهند کرد، چون به موجب مقررات سازمان ملل متحد دارای حق وتو هستند. با فروپاشی بلوک شوروی در ۱۹۸۹، شورای امنیتی با اقتدار ظهور یافت.

برای نخستین بار شوری اجازهٔ استفاده از زور را علیه کشوری دیگر طبق مواد فصل هفتم منشور در ۲۹ نوامبر ۱۹۹۰ صادر کرد، زمانی که عراق بطور غیرقانونی کویت را مورد تهاجم قرار داد.[۱۳] قطعنامه ۶۷۸ به دولتهای عضو اجازه می‌داد که «تمامی ابزار لازم» را برای حمایت و اجرای قطعنامه‌های قبلی شورای امنیت و جهت اعاده صلح و امنیت در منطقه به کار گیرند.[۱۴] از آن به بعد اختیارات فصل هفتم منشور مرتباً مورد استناد قرار گرفته است برای تصویب اقدامات مختلف، مثلاً در سومالی، بالکان، لیبریا،

سیرالئون، هائیتی و تیمور شرقی.

ادعا می‌شود که در وضعیت ثالثی نیز زور می‌تواند به کار گرفته شود، علاوه بر مورد دفاع مشروع و تجویز کاربرد آن توسط شورای امنیت. این استثنا «مداخله بشردوستانه» است، در مواردی که نقض و تخلفات فاحش حقوقی اساسی بشر روی دهد. وجود این استثنا مدتهای طولانی محل بحث و مورد اختلاف بوده است. کشورهای کوچک و در حال رشد به ویژه نگران آن هستند که این «مداخلهٔ بشردوستانه» به منظور توجیه استفاده از زور به کار افتد در جایی که مقررات جاری و پذیرفته شده اجازه استعمال آن نمی‌دهد. نگرانی آنان، تا زمانی که معیار روشن و صریحی پیدا نشده که مورد قبول تمامی جامعه بین‌المللی باشد بر حق و درست است. در ۱۹۸۸، به دنبال استفادهٔ صدام حسین از اسلحهٔ شیمیایی در حلبچه، درخواستهایی برای مداخلهٔ بین‌المللی بعمل آمد ولی اقدامی در آن باب صورت نگرفت. در سالهای دهه ۱۹۹۰ تغییری در رفتار بین‌المللی پدیدار شد به منظور حمایت از حقوق اقلیت کرد در شمال عراق، که مورد آزار صدام حسین بعد از جنگ خلیج(فارس) در ۱۹۹۱ بودند. تقاضا جهت مداخله بین‌المللی پس از شکست فاحش تدابیر و اقدامات برای مداخله به منظور جلوگیری از نسل‌کشی (ژنوسید) و سایر اعمال قساوت‌آمیز در پی تجزیهٔ جمهوری سوسیالیستی فدرال یوگسلاوی در ۱۹۹۱، و نسل‌کشی در رواندا(۱۹۹۴) فزونی گرفت. همراه با تغییر ارزشها، حقوق نیز تحول می‌یابد، و چنانچه ملاحظات حقوق بشری ریشه‌دار شود ناگزیر بر حقوق در این حوزه تأثیر می‌گذارند.

در ۱۹۹۸ وقتی خصومت در کوسوو شعله‌ور شد. شورای امنیت کاربرد بی‌حد و حصر زور توسط پلیس صرب را محکوم کرد و خواستار آن گردید که هر دو طرف اقداماتی را جهت جلوگیری از بروز «یک فاجعه قریب الوقوع انسانی» بعمل آورند. با

آنکه شورای امنیت تهدید کرد که «اتخاذ اقدام بیشتر و سایر تمهیدات اضافی را به منظور حفظ و اعاده صلح و ثبات در منطقه مورد ملاحظه قرار خواهد داد» معلوم بود که اجرای آن از سوی روسیه و چین وتو خواهد شد. در مارس ۱۹۹۹ ناتو بطور یکجانبه و بدون مجوز شورای امنیت وارد عمل شد. اقلیتی از اعضای شورای امنیت از نظری که توسط سفیر هلند ابراز شد حمایت نمودند: دولتها نمی‌توانند «کناری بایستند و صرفاً بگذارند تا فاجعه‌ای انسانی روی دهد» تنها بدان خاطر که یک یا دو عضو دائم شورای امنیت تفسیری محدود و انعطاف‌ناپذیر از منشور ملل متحد را دنبال می‌کنند.(۱۵) (همان اصلی که اکنون جهت جلوگیری از بروز فاجعه در منطقه دارفور سودان قابلیت اجرا دارد.) اما دیدگاه مذکور پذیرش جهانی نداشت و روسیه، صرفاً به عنوان یک عضو، به محکومیت آن پرداخت. روسیه بر آن بود که نظر فوق‌الذکر «به هیچ روی مبتنی بر منشور یا سایر مقررات عمومی پذیرفته شدهٔ حقوق بین‌الملل نیست».(۱۶) شورای امنیت از مبادرت به اقدام صرفنظر کرد و به نقشی جانبی اکتفا ورزید. به هر حال بعد از پایان مخاصمه، شوری گامهایی جهت استقرار مأموران امنیتی و اداری در کوسوو برداشت.(۱۷) از سوی برخی کشورها اقدامات مذکور به عنوان تصویب مأموریت ناتو به صورت عطف به ماسبق تلقی شد(چین از قبول قطعنامه امتناع ورزید، دقیقاً به همین دلیل که ممکن است بعنوان مشروعیت بخشیدن به کاربرد زور توسط ناتو محسوب گردد).

مداخله بشردوستانه در کوسوو، تونی بلر را بر آن داشت تا یکی از اولین تلاشهای خود را معطوف به اصلاح حقوق بین‌الملل نماید. در تابستان ۱۹۹۹، بعد از کوسوو، وی پیشنهاد دکترین «جامعه بین‌المللی» را مطرح کرد که می‌توانست اجازهٔ مداخله به منظور حمایت از حقوق بشر را بدهد. ولی او خیلی کوتاه آمد و حق حملهٔ پیشدستانه را منظور نکرد. آن مطلب برای بعد ماند.

*

این تردید همیشه وجود داردکه جامعه بین‌المللی تا چه حد واقعاً می‌تواند استفاده از زور توسط دولتها را محدود سازد. طی گذشت شصت سال از تصویب منشور ملل متحد نمونه‌هایی بی‌شمار از استعمال زور موجود است. ولی نکتهٔ قابل ذکر این است که دولتها هنگام توسل به زور به انحاء گوناگون در تلاشند تا اقداماتشان را به موجب قانون توجیه کنند. اگر هیچ چیز دیگری وجود نداشته باشد دست کم این باور باقی است که کاربرد زور مقید به محدودیتهای حقوقی است: بعد از اتخاذ منشور ملل متحد دیگر نمی‌توان استدلال کرد که استعمال زور علیرغم قواعد حقوق بین‌الملل مجاز باشد.

معذلک اشخاص بسیاری، منجمله سر دبیران روزنامه‌ها، کماکان معتقدند که کاربرد مقررات جهانی در مورد قوای نظامی امری عبث و نامعقول است. از آنجا که تردید نسبت به توصیهٔ دادستان کل درخصوص جنگ عراق رو به فزونی داشت، یکی از رهبران، در روزنامهٔ ساندی تلگراف در لندن نکته‌ای را به نحوی خشن و خام ابراز داشت:

> قانونی بودن جنگ یا سایر چیزهای مشابه فاقد موضوعیت است، به این دلیل ساده که هیچ قانون الزام‌آوری در حقوق بین‌الملل وجود ندارد که اطاعت از آن را چه از لحاظ اخلاقی و چه در واقعیت امر به اجبار از دول حاکم گیتی بخواهد. [....] تهاجم به عراق ممکن است به موجب حقوق بین‌الملل «غیرقانونی» باشد یا نباشد. در هر حال موضوع این است که تمامی مسألهٔ «قانونیت بین‌المللی» یک امر بی‌ربط عظیم است.(۱۸)

این خیلی شگفت‌انگیز است که یک روزنامهٔ برجسته بریتانیایی بتواند چنین نظری جاهلانه و خطرناک را در قرن بیست و یکم ابراز دارد، و واسطگی برای «انگلیسی‌های کوچولو» در میان خوانندگانش بنماید و بی‌توجه و فراموشکار نسبت به نقش چرچیل در

به وجود آوردن «این بی‌ربط عظیم» باشد. بدون تردید در عقیده مذکور برخی از خوانندگان ساندی تلگراف سهیم می‌شوند. ولی رویهمرفته نگران‌کننده‌تر این است که ظاهراً آن عقیده دیدگاه بسیاری از کسانی را منعکس می‌کند که نزدیک به حکومت ایالات متحده و حتی خود رئیس جمهور آمریکا هستند.(۱۹)

علیرغم نظراتی که در ساندی تلگراف ابراز شد، این وجه برجسته‌ای از بحث سیاسی بریتانیایی‌هاست که مشروعیت جنگ عراق را به مسأله‌ای اصلی تبدیل می‌کند. من کاملاً مطمئن نیستم که چرا این امر به صورت مشکلی درآمده است. بریتانیا کشوری قانونگراتر از ایالات متحده نیست ـ اگر چه کشوری کمتر قدرتمند است. این حقیقت وی را بیشتر وابسته و متکی به احترام به قانون می‌سازد. رابرت کوپر، یکی از مشاوران سابق سیاست خارجی تونی بلر، ادراک عمومی را چنین توصیف می‌کند که «ایالات متحده یکجانبه‌گراست، زیرا دارای قدرتی است که بتواند به میل خود اقدام کند، وابستگی اروپا به معاهدات، حاکمیت قانون، و چندجانبه‌گرایی ناشی از ضعف و نیز تصورات خوشبینانه است.(۲۰) ممکن است ذرّه‌ای از حقیقت در این توصیف باشد، ولی به صورتی ساده بیان شده است. نخست وزیر بریتانیا حقوق آموخته و به عنوان وکیل دعاوی کار کرده است. او نسبت به استدلال حقوقی حساس است و در احاطهٔ حقوقدانان بسیاری می‌باشد. وی همچنین قبول دارد که قانون به اقدامات دشوار، مشروعیت می‌بخشد. در مراحل نهایی قبل از جنگ عراق، او و بسیاری از اعضای کابینه‌اش از هیچ فرصتی فروگذار نکردند برای تأکید بر اینکه هر تصمیمی جهت آغاز و ورود به جنگ باید به موجب منشور ملل متحد توجیه گردد. حدود و ثغور موضع عمومی حکومت بریتانیا از دولت ایالات متحده متمایز بود. دولت بوش به طرفداری لفظی از «قانونگرایی» آنگونه که نظر پرزیدنت بوش بود، می‌پرداخت. ولی هرگز در آنجا

بحثی عمومی و شایسته در باب مشروعیت توسل به جنگ صورت نگرفت. مطبوعات آمریکایی نسبت بدان بی‌علاقه بودند. غالب دانشگاهیان در ایالات متحده ترجیح می‌دادند که قدعلم نکنند و آنها که درصدد طرح مسائل حقوقی برآمدند بزودی دریافتند که جایی برای چاپ نوشته‌هایشان نمی‌یابند. واکنش در بریتانیا خیلی متفاوت بود. در اوائل ۲۰۰۳ جزئیات قطعنامه‌های شورای امنیت در جراید، رادیو و تلویزیون مورد بررسی سطر به سطر قرار می‌گرفت. جهت درک مسائل حقوقی مارس ۲۰۰۳ لازمست که به اوت ۱۹۹۰ و نخستین جنگ خلیج[فارس] بازگشت.

❋

شورای امنیت بعد از هجوم عراق در ۲ اوت ۱۹۹۰ به کویت، قاطعانه وارد عمل شده بود. شوری در همان روز، تهاجم را محکوم و طی قطعنامه ۶۶۰ از عراق خواست که بلافاصله از کویت عقب‌نشینی کند. چهار روز بعد شوری داراییهای عراق را مسدود و تحریمهای گسترده‌ای

را تحمیل کرد. عراق هنوز عقب‌نشینی نکرده بود. در ۲۹ نوامبر ۱۹۹۰ شوری قطعنامه ۶۷۸ را اتخاذ نمود. این قطعنامه به دولتهای عضو اجازه می‌داد، چنانچه عراق تا ۱۵ ژانویه ۱۹۹۱ عقب‌نشینی ننماید، «از تمامی وسایل لازم جهت حمایت و اجرای قطعنامه(۱۹۹۰) ۶۶۰ و سایر قطعنامه‌های مربوطه بعدی و به منظور اعادهٔ صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه استفاده نمایند». «تمامی وسایل لازم» فرمولی شناخته شده به معنای اجازهٔ استفاده از زور است. هیچ عقب‌نشینی صورت نگرفت.

از این قرار نخستین جنگ خلیج(فارس) در ۱۷ ژانویه ۱۹۹۱ آغاز گردید، که شورای امنیت به موقع خود آن را اجازه داده بود. جنگ در ۲۸ فوریه ۱۹۹۱ بعد از تسلیم عراق خاتمه یافت. در سوم آوریل ۱۹۹۰ شورای امنیت طی قعطنامه ۶۸۷ آتش‌بس را برقرار

کرد. قطعنامه همچنین تکالیف جدیدی را بر عراق تحمیل می‌کرد، خلع سلاح و نابود کردن تمامی سلاحهای کشتار جمعیِ شیمیایی و بیولوژیک و عدم تحصیل یا تولید سلاحهای هسته‌ای. قطعنامه مذکور نظام گستردهٔ نظارتهای ملل متحد را جهت تضمین رعایت آن توسط عراق، مقرر داشت. این بازرسی و نظارت‌ها تا ۱۹۹۸ ادامه یافت. سپس بازرسان از عراق خارج شدند. در زمانی که پرزیدنت جورج دبلیو. بوش در ۲۱ ژانویه ۲۰۰۱ به قدرت رسید، بازرسان ملل متحد تقریباً سه سال بود که خارج از عراق بودند.

با توجه به وقایع گذشته بنظر می‌رسد که جورج دبلیو. بوش از همان آغاز ریاست جمهوریش متعهد به برکناری صدام است. البته هنوز سبب آن نامعلوم است که چرا. هیچ مدرک قاطعی وجود ندارد که او منطقه را تهدید می‌کرد، یا اینکه با القاعده وابستگی داشت. گرچه وجود او یادآور همیشگی ناتوانی ریاست جمهوری بوش اول و محدودیتهای اقتدار آمریکا می‌توانست بوده باشد. در نیمه سالهای ۱۹۹۰ بسیاری از افرادی که بعداً به مقامهای مهم مشاوران برجسته و وزیران کابینه دولت بوش رسیدند ـ شامل دیک چنی، دونالد رامسفلد و پل ولفوویتز ـ خواستار برکناری صدام شده بودند. پل اونیل وزیر سابق خزانه‌داری به بینندگان شبکهٔ تلویزیونی سی. بی. اس گفت: «از همان آغاز عقیده‌ای بی‌چون و چرا وجود داشت که صدام حسین شخص بدی است و باید برکنار شود.»(۲۱) حوادث ۱۱ سپتامبر و نضج تروریسم اسلامی بهانه‌ای کامل را فراهم آورد، حتی با وجود اینکه مدرک و سند متقنی راجع به ارتباط بین عراق و القاعده یا هیچ قرینه‌ای قاطع در باب وجود سلاحهای کشتار جمعی در عراق وجود نداشت. ظرف دو روز بعد از حمله به برجهای دوقلو، رامسفلد شورای امنیت ملی را مورد سؤال قرار داد که: «چرا نباید علیه عراق وارد عمل شویم و فقط به القاعده اکتفا کنیم؟»(۲۲). از

اینها گذشته، صدام در اواخر دهه ۱۹۸۰ به تولید سلاحهای شیمیایی پرداخته و آنها را علیه مردم خودش به کار برده بود. رژیم بعث او از ۱۹۶۸ به ارتکاب و نقض فاحش و تخلفات تنفرانگیز حقوق بشر ادامه داده، و به کویت در ۱۹۹۰ یورش آورده بود. بنا به دلایل مذکور واضح بود که وی تهدیدی نسبت به منطقه و منافع آمریکا است، مضافاً اگر وی در اتحاد با القاعده و تروریستهای اسلامی بوده باشد.

در ۵ آوریل ۲۰۰۲ بوش طی مصاحبه‌ای مطبوعاتی اعلام داشت که «صدام باید برود».(۲۳) به نظر می‌رسید که ایالات متحده متمایل بود که خودش به تنهایی کار را دنبال کند ولی نیاز به نوعی ائتلاف داشت تا اتهامات مربوط به یک جانبه‌گرایی را کاهش دهد و ضمناً حمایت داخلی را نیز جلب کند. در آن زمان نخست‌وزیر بریتانیا همراهش بود، زیرا به این نتیجه رسیده بود که هیچ چیزی نمی‌تواند بر سر راه بوش بایستد. تونی بلر بطور خصوصی تعهدش را به تغییر رژیم علامت داده بود: در ۱۸ مارس ۲۰۰۲ سر دیوید مانینگ (Sir David Manning) مشاور سیاست خارجی بلر، به نخست‌وزیر نوشته و تأکید کرده بود که به کاندالیزا رایس گفته که «شما در حمایتتان از تغییر رژیم ثابت قدم هستید.»(۲۴) ولی برعکس بوش، بلر می‌دانست که این امر را نمی‌توان آشکارا بیان داشت، چون کاربرد زور به منظور تغییر رژیم به وضوح مغایر با حقوق بین‌الملل بود. مایکل فوستر، نماینده پارلمان، دستیار دادستان کل بریتانیا، تصدیق کرد که از لرد گلداسمیت بعداً این «سئوال پرسیده شد ـ آیا تغییر رژیم فی ذاته قانونی خواهد بود، و او گفت نه، قانونی نیست».(۲۵) آنگونه که مانینگ تأیید می‌کند، تغییر رژیم قابل قبولِ «مطبوعات، پارلمان و افکار عمومی که بسیار متفاوت از آن چیزی است که در ایالات متحده هست، نخواهد بود». توجیه آن باید در پوشش چیز دیگری صورت پذیرد. برطبق نظر جان کمفنر (John Kampfner) مفسر سیاسی بریتانیایی:

> مسأله عبارت از این نبود که آیا جنگی صورت می‌گیرد، بلکه بر چه اساسی جنگیده خواهد شد.[بلر و مانینگ] به پرزیدنت گفتندکه او حائز اختیارات است تا آنچه را می‌خواهد به دلخواه انجام دهد، و اینکه بریتانیا هر چه باشد او را حمایت می‌کند، ولی برای تأمین حداکثر حمایت از موضوع، او باید تلاش کند تا ائتلاف بزرگتری را ترجیحاً از طریق سازمان ملل متحد بوجود آورد.(۲۶)

گفته می‌شود که بلر گزینهٔ دیگری نداشت. ولی موارد بسیاری بوده که ایالات متحده و بریتانیا در کنار هم نبوده‌اند. از سوئز در ۱۹۵۶ گرفته تا ویتنام در سالهای ۱۹۶۰. واکنش بلر همچنین در تعارض کامل با موضع متخذه توسط مارگارت تاچر در ۱۹۸۳ بود، وقتی ایالات متحده به گرانادا یورش برد، ظاهراً به دعوت سایر دولتها در شرق کارائیب. درست است که گرانادا حساب متفاوتی نسبت به عراق دارد، ولی بعید به نظر می‌رسید که تصور کرد بلر در واکنش به بوش آنگونه بنویسد که تاچر به ریگان نوشت:

> این عمل به عنوان مداخله‌ای توسط یک کشور غربی در امور داخلی کشوری کوچک و مستقل نگریسته می‌شود، هر چند رژیمش مطلوب نباشد. من از شما می‌خواهم که این امر را در چارچوب روابط وسیع‌تر شرق و غرب ما مورد ملاحظه قرار دهید با توجه به این حقیقت که طی چند روز آینده ما باید به مردم و پارلمان خود موضوع استقرار موشکهای کروز در این کشور را تقدیم داریم. [....] من نمی‌توانم پنهان دارم که عمیقاً بواسطه آخرین اقدام شما آزرده خاطرم.(۲۷)

چرایی پیوستن بلر به بوش به صورت رمز و معمایی باقی می‌ماند. این حقیقت که او کارت خود را به آن زودی (بدون قید و شرط) آشکار ساخت کاری بی‌پروا به نظر می‌رسد. ولی او حمایت و همراهی کرد. از آنجا که تغییر رژیم بدان گونه غیرقابل پذیرش بود، بلر نیاز به توجیه عمومی دیگری داشت. جلسه‌ای مهم ظاهراً در نیمه ژوئیهٔ ۲۰۰۲

با حضور وزیران مختلف و از جمله دادستان کل برگزار شد. خاطرنشان گردید که نخست وزیر به پرزیدنت بوش قول داده که انگلستان از اقدام نظامی برای تغییر رژیم حمایت نماید، البته تا زمانی که ائتلافی ایجاد شود و بحران اسرائیل ـ فلسطین خاموش باشد. به بازرسان ملل متحد نیز فرصت بیشتری جهت امحاء سلاحهای کشتار جمعی عراق داده شود. به حاضران گفته شد که اینک از نظر واشنگتن اقدام نظامی غیرقابل اجتناب است و این امر با پیوند دادن موضوع تروریسم و سلاحهای کشتار جمعی به صدام توجیه‌پذیر شده، و تمرکز فعالیت جاسوسی و اطلاعاتی حول این سیاست می‌باشد. وزیر خارجه جک استرا شکوه داشت که اساس ادعای مذکور سست است، حداقل به خاطر اینکه صدام حسین تهدیدی علیه همسایگانش نیست و توانایی سلاحهای کشتار جمعی‌اش کمتر از لیبی، کره شمالی و ایران است. جلسه همچنین مسائل حقوقی از جمله گزارش مارس ۲۰۰۲ مشاوران حقوقی وزارت خارجه را مورد مداقه قرار داد. حتی در این مرحله نیز حکومت بریتانیا دقیقاً از مشکلات حقوقی آگاهی داشت.

از دادستان کل خواسته شد که مسألهٔ توجیه حقوقی را با وزارت خارجه و وزارت دفاع بررسی نماید. شیوه‌ای که گزیده شد این بود که مأموران اطلاعات جاسوسی در جهت پشتیبانی از ادعای داشتن سلاحهای کشتار جمعی توسط صدام، تلاش نمایند که بتواند موجبات لازمه را برای موجه جلوه دادن [اقدام نظامی] از لحاظ حقوقی فراهم آورد. این به معنای آن بود که بوش ترغیب به پیمودن راه از طریق سازمان ملل متحد شود، که در واقع بلر به واسطه همکاری با کولین پاول بدان نائل آمد. چهار ماه بعد در نوامبر ۲۰۰۲، شورای امنیت به اتفاق آراء قطعنامه ۱۴۴۱ را تصویب کرد، که حائز اهمیتی اساسی برای هر گونه ارزیابی از قانونی بودن جنگ عراق است. این قطعنامه ارزش ملاحظه‌ای دقیق را با توجه به چارچوب متخذه دارد. قطعنامه ۱۴۴۱ دلالت بر آن

دارد که عراق «کماکان تعهداتش موجب قطعنامه‌های مربوطه منجمله قطعنامه ۶۸۷(۱۹۹۱) را بطور اساسی نقض کرده و می‌کند» و اینکه در همکاری با سازمان ملل متحد و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی قصور ورزیده است، به عراق «فرصتی نهایی جهت اجرای تعهداتش جهت خلع سلاح به موجب قطعنامه‌های ذیربط شوری داده می‌شود.» قطعنامه رژیم بازرسی شدیدی را برقرار و از عراق خواست که (ظرف ۳۰ روز) شرح صحیح، کامل و جامعی از برنامه‌هایش درخصوص تولید سلاحهای شیمیایی، بیولوژیک و هسته‌ای را ارائه دهد و در صورت بیان غیرواقعی یا ناقض که نشانهٔ نقض اساسی بیشتری خواهد بود، موضوع به شورای امنیت گزارش می‌شود. قطعنامه از هانس بلیکس (رئیس هیئت بازرسان) و محمد البرادعی (رئیس آژانس بین‌المللی انرژی اتمی IAEA) خواست که هرگونه قصور عراق در اجابت و اجرای مفاد آن را به شورای امنیت گزارش کنند. شورای امنیت به محض دریافت گزارش، «جهت بررسی وضعیت و ضرورت اجرا و اجابت کامل تمامی قطعنامه‌های مربوطه» تشکیل جلسه خواهد داد. قطعنامه ضمن نتیجه‌گیری به عراق هشدار می‌دهد که «در صورت نقض مستمر تعهداتش با عواقبی جدی مواجه خواهد شد.» اما قطعنامه دولتها را مخیر نساخت که «تمامی وسایل لازم» را برای تحقق خواسته‌هایش به کار برند. و نه اینکه تلویحاً چنین اختیاری را داد. فرانسه، آلمان، روسیه و چین مخالف آن بودند.

بین نوامبر ۲۰۰۲ و مارس ۲۰۰۳ سازمان ملل متحد و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی دوباره بازرسی را در عراق آغاز کردند. آقایان بلیکس و البرادعی مرتباً به شورای امنیت گزارش می‌دادند، که در سه مورد جلساتی پر از شور و اتهام برگزار شد. علیرغم ناتوانی بازرسان که هیچ سلاح کشتارجمعی نیافتند، ایالات متحده و بریتانیا کماکان ادعا داشتند که سرویسهای اطلاعاتی آنها کشف کرده‌اند که عراق هنوز خود را خلع سلاح نکرده و

تعهداتش را درقبال شورای امنیت نقض می‌نماید. سربازان آمریکایی و بریتانیایی به اطراف عراق انتقال یافتند. بلر قویاً خواستار دومین قطعنامه شورای امنیت بود که پوشش حقوقی برای استفاده از زور را فراهم آورد. توجیه موردنظر برای کاربرد زور در حال شکل‌گیری بود: از ذکر تغییر رژیم به زحمت اجتناب شد و به جای آن سخن از قصور صدام حسین در تکمیل خلع سلاح، تخلف از قطعنامه‌های شورای امنیت به میان آمد. نخست‌وزیر به مجلس عوام گفت: «هدف از اقدام ما خلع سلاح است.»(۲۸) یک سال بعد وی گفت: «حقیقت این است.... ما به جنگ رفتیم برای اینکه اجابت و اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت را محقق سازیم.»(۲۹) علامتها ممکن است درهم و آشفته باشند ولی شاید بطور تصادفی، بلرِ وکیل دعاوی، درگوشه‌ای با گزینه‌های اندک حقوقی گیر افتاده بود.

در ژانویه و فوریه ۲۰۰۳ ایالات متحده، بریتانیا و اسپانیا شالودهٔ قطعنامهٔ دیگری را ریختند. در تمامی این مدت نگرش بریتانیا ـ بیانات عمومی بلر ـ دلالت بر این حقیقت داشت که بر پایهٔ باور حقوقی، جهت کاربرد زور، اجازهٔ صریح شورای امنیت لازم است، و اینکه قطعنامه ۱۴۴۱ چنین اختیاری را نمی‌دهد. در پایان ژانویه به بلر گفته می‌شود که تاریخ آغاز حمله نظامی برای اواسط ماه مارس تعیین شده است، و توصیه به شماره ۱۰ داونینگ استریت، درخواست هر چه زودتر دومین قطعنامه شورای امنیت است. در ۲۴ فوریه ۲۰۰۳ سه کشور طرح قطعنامه شورای امنیت را ارائه کردند. طرح مذکور اشعار می‌داشت که اعلامیهٔ عراق در اجابت قطعنامه (۲۰۰۲) ۱۴۴۱ حاوی «اظهارات غیرواقعی و ناقص» است و نتیجه می‌گرفت که «عراق در اغتنام از آخرین فرصت داده شده طی قطعنامه ۱۴۴۱ قاصر بوده است.» اما طرح مذکور از حمایت اندکی برخوردار بود. در همان روز فرانسه، آلمان و روسیه تذکاریهٔ جداگانه‌ای دربارهٔ بازرسی‌ها مطرح

نمودند، با اعلام اینکه «شرایط جهت کاربرد زور علیه عراق موجود نیست». طی هفتهٔ نخست ماه مارس آشکار شد که امکان صدور دومین قطعنامهٔ شورای امنیت مهیا نیست. ایالات متحده و بریتانیا تلاشهای زیادی را صرف ترغیب شش رأی نامصمم ـ مکزیک، شیلی، گینه، کامرون، آنگولا و پاکستان ـ در جهت حمایت از طرح قطعنامه کردند. جبهه نبرد مشخص شد. کوششها برای جلب آراء نامصمم شامل مسافرت هیئتهای عالیرتبه در سطح وزیران به افریقا و دیپلماسی نخست‌وزیری به ویژه با نخست‌وزیر لاگوس از شیلی و پرزیدنت فوکس از مکزیک بود. کلیر شورت Clare Short (وزیر وقت توسعه بین‌المللی در بریتانیا) فشار وارده بر این کشورها منجمله ترغیب آنان با وعدهٔ کمکهای توسعه را توصیف کرد.(۳۰) برخی از این کشورها بعداً نسبت به استراق سمع در مورد مکالمات دیپلماتهایشان در نیویورک، در مغایرت کامل با مقررات حقوق بین‌الملل اعتراض کردند.(۳۱) در صورت صحت، این ادعاها میزان علقه و دلبستگی شدید لندن را برای اخذ دومین قطعنامهٔ شورای امنیت نشان می‌دهد.

درک سبب وابستگی بلر به کسب دومین قطعنامه چندان دشوار نیست. آنگونه که ناظری متذکر شد، نیاز به دومین قطعنامه بدان جهت بود «تا اختیار و اجازه سیاسی، دیپلماتیک و حتی حقوقی را برای درگیری نظامی تأمین کند که نسبت به آن [بلر] قبلاً متعهد شده بود.»(۳۲) دلیل مذکور چیزی جز قلب واقعیت نیست. بریتانیا متعهد به رعایت حقوق بین‌الملل بوده و در کشور مخالفت نسبت به جنگ عراق بدون پشتیبانی ملل متحد روبه تزاید داشت. بریتانیا نگفته بود ـ و نمی‌توانست مدعی شود ـ که مجاز به استفاده از زور علیه عراق به موجب اصل دفاع مشروع (طبق ماده ۵۱ منشور ملل متحد) می‌باشد. در ۸ مارس ۲۰۰۳ نخست‌وزیر در برنامه تلویزیونی ام. تی. وی MTV پذیرفت که ادعای اینکه عراقِ صدام حسین تهدیدی فوری نسبت به بریتانیاست، قابل قبول

نیست.[۳۳] این گفته علیرغم ادعای مندرج در دوسیهٔ مورخ سپتامبر ۲۰۰۲ حکومت بریتانیا بود که نیروی نظامی عراق «توانایی تجهیز و استفاده از سلاحهای [شیمیایی و بیولوژیک] در ظرف ۴۵ دقیقه پس از تصمیم به استفاده از آن دارد.»[۳۴] این ادعا بعداً طرد شد چون اطلاعات محدود جاسوسی که نظر مذکور بر آن مبتنی بود صرفاً درخصوص سلاحهای شیمیایی در جبهه جنگ بود، نه در موشکهای دور برد. در ژوئیه ۲۰۰۴ کمیسیون تحقیق باتلر نتیجه گرفت که ادعای «۴۵ دقیقه» نمی‌بایستی به آن شکل در گزارش درج می‌شد.[۳۵]

تغییر رژیم و سایر مباحث ـ حمله پیشدستانه و مداخله بشردوستانه ـ نیز جایی در حقوق بین‌الملل نداشتند. تا بهار ۲۰۰۳ بریتانیا اساسِ منطقیِ استراتژی جدید امنیت ملی ایالات متحده را نپذیرفته بود که برخورداری از حق استفاده پیشدستانه از زور را به موجب حقوق بین‌الملل ادعا می‌کرد.[۳۶] و همچنین نمی‌توانست گفته شود که وضعیت عراق مشابه وضعیت کوسوو در آوریل ۱۹۹۹ است که استفاده از زور را برای جلوگیری از بروز بحران فراگیر و فوری بشردوستانه توجیه نماید. در حالی که آن ادعا را به سهولت می‌شد در اواخر دهه ۱۹۸۰ مورد بحث قرار داد هنگامی که صدام سلاحهای شیمیایی را علیه روستاهای کرد به کار برد و در ۱۹۹۱ همان مفهوم برای توجیه ایجاد منطقه امن جهت کردها در عراق مورد استناد قرار گرفت و نیروهای عراقی از آن منطقه رانده شدند، در ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ واقعیات موجود در عراق امکان توسل به چنین ادعایی را نمی‌داد. هر اندازه رفتار صدام حسین در سالهای اولیه وحشیانه و قساوت‌آمیز بوده باشد (در ایامی که وی متحد آمریکا بود که علیه رژیم [اسلامی] در ایران می‌جنگید، و دونالد رامسفلد را به عنوان میهمان عالیقدر به حضور می‌پذیرفت)، در عراق ۲۰۰۳ بحران بشردوستانه‌ای از آن نوع وجود نداشت.

لذا دومین قطعنامه شورای امنیت می‌رفت که به دور انداخته شود. شش کشور نامصمم بنحو قابل ملاحظه‌ای سرسختی نشان دادند. یکی از ناظران باسابقه امور سازمان ملل متحد به من گفت، «آنهایک کمی بیشتر مستقل بودند». باید اساس حقوقی دیگری جستجو می‌شد. در اوائل مارس تنها استدلال باقیمانده و توجیه قابل پذیرش، این بود که گفته شود شورای امنیت قبلاً تاحدودی اجازه استفاده از زور را داده است.

پیش‌بینی ارائه چنین استدلالی توسط تونی بلر بعید نبود، که قبلاً در محافل دانشگاهی طرح و در جلسات غیررسمی شورای امنیت مورد بحث قرار گرفته بود. پانزده نفر استاد دانشگاه از بریتانیا و سایر کشورهای اروپایی ـ منجمله خود من ـ از پیش می‌دانستند که بریتانیا ادعا خواهد کرد قطعنامه ۱۴۴۱ (و احتمالاً نیز قطعنامه‌های قبلی ۶۷۸ و ۶۸۷ مورخ ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱) به نحوی استفاده از زور را اجازه داده است. این امر حتی بیشتر محتمل بود اگر (آنگونه که بریتانیا ترس داشت) فرانسه یا روسیه درصدد وتوی قطعنامهٔ دوم برمی‌آمدند. ما نامه‌ای به نخست‌وزیر نوشتیم به منظور پیشدستی کردن نسبت به ادعایی که اکثریت قاطع همکاران دانشگاهی ما در اکناف جهان آن را فاقد اعتبار می‌دانستند:

> ما معلمان حقوق بین‌الملل هستیم. براساس اطلاعاتی که در اختیار عموم است. هیچ توجیهی طبق حقوق بین‌الملل برای استفاده از زور نظامی علیه عراق وجود ندارد. [...] نه قطعنامه ۱۴۴۱ شورای امنیت نه هیچ یک از قطعنامه‌های قبلی اجازهٔ استفاده از زور را در شرایط کنونی نمی‌دهد. قبل از تعهد قانونی به اقدام نظامی علیه عراق، باید رضایت صریحاً ابراز شدهٔ شورای امنیت کسب گردد. شوری تاکنون چنین نکرده است. قطعنامه وتو شده نیز نمی‌تواند چنین رضایتی را تأمین کند.

ما در باب حقوق توافق داشتیم ولی درخصوص اینکه آیا یک قطعنامهٔ صریح شورای

امنیت جنگ را تبدیل به جنگی مشروع می‌کند اختلاف نظر داشتیم. برای تأمین هر دو نظر، عبارت دیگری را به آن افزودیم: «یک جنگ قانونی ضرورتاً جنگی مشروع، عادلانه، احتیاط‌آمیز یا بشردوستانه نیست.» ما همچنین نسخه‌ای از آن را برای روزنامهٔ گاردین فرستادیم که روز بعد در ۷ مارس آن را چاپ کرد. (نیویورک تایمز از چاپ نامهٔ مشابهی از سوی دانشگاهیان آمریکایی امتناع وزرید.) آن نامه به عنوان موضوعی مهم در صفحه اول چاپ شد و بی‌بی‌سی موضوع آن را برای پخش مناسب یافت و نیز سرویسهای خبری. طی چند روز بعد، رادیوها و تلویزیونها مشحون از مصاحبه‌ها و گزارشهای مشروح درباره مسألهٔ قانونی بودن و مشروعیت جنگ علیه عراق بود. استدلالات در موافقت و مخالفت مشروعیت جنگ علیه عراق حتی راه خود را به برنامهٔ گفتگوی بامدادی تلویزیون نیز گشود. اثر آن نامه انشعاب برانگیز بود. زیرا مسأله مشروعیت جنگ را تبدیل به مسأله سیاسی مهمی کرد. طی دوره ده روزهٔ حساسِ بعد از ۷ مارس، از دادستان کل خواسته شد که نظری روشن و قاطع در مورد قانونی بودن استفاده از زور را در نبود قطعنامهٔ دیگری از سوی شورای امنیت ابراز دارد.

در رویدادی بی‌سابقه، در ۱۷ مارس ۲۰۰۳، از دادستان کل دعوت شد که به یک پرسش پارلمانی درباره اساس حقوقی استفاده از زور توسط پادشاهی متحده علیه عراق پاسخ دهد. پاسخ مکتوب صرفاً ۳۳۷ کلمه بود. نظر دادستان کل با صرفه‌جویی قابل ملاحظه‌ای تنظیم شده بود که اختیار استفاده از زور علیه عراق در «تبعات و نتایج پیوسته» قطعنامه‌های شورای امنیت ۶۷۸، ۶۸۷ و ۱۴۴۱ موجود است. استدلال مذکور بنحو فریب‌آمیزی نادرست بود.[۳۷]

۱. در قطعنامه ۶۷۸، شورای امنیت کاربرد زور علیه عراق را به منظور بیرون راندنش از کویت و اعادهٔ صلح و امنیت در منطقه اجازه داد.

۲. در قطعنامه ۶۸۷ که به تنظیم شرایط آتش‌بس بعد از عملیات طوفان صحرا پرداخت، شورای امنیت تکالیف مستمری را بر عراق تحمیل می‌کند برای نابودی سلاحهای کشتار جمعی به نحوی که صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه اعاده شود. قطعنامه ۶۸۷ اختیار استفاده از زور طبق قطعنامه ۶۷۸ را به حالت تعلیق درآورد ولی بدان خاتمه نداد.

۳. نقض اساسی قطعنامه ۶۸۷ اختیار استفاده از زور به موجب قطعنامه ۶۷۸ را احیاء می‌کند.

۴. در قطعنامه ۱۴۴۱، شورای امنیت احراز کرد که عراق مستمراً قطعنامه ۶۷۸ را بطور اساسی نقض کرده و آن را ادامه می‌دهد، زیرا کاملاً به تعهدات خود جهت خلع سلاح تحت آن قطعنامه عمل نکرده است.

۵. شورای امنیت در قطعنامه ۱۴۴۱ به عراق «فرصتی نهایی برای اجابت و ایفای تعهدات خلع سلاحش» داد و در مورد «عواقب وخیم» عدم اقدام بر طبق تعهدات هشدار داد.

۶. شورای امنیت همچنین در قطعنامه ۱۴۴۱ تصمیم گرفت که اگر عراق در هر زمانی در پذیرش و همکاری کامل در اجرای قطعنامه ۱۴۴۱ قصور ورزد، آن امر به منزلهٔ ارتکاب نقض اساسی بیشتری خواهد بود.

۷. واضح است که عراق در ایفای تعهدات خود کوتاهی کرده و بنابراین عراق از زمان قطعنامه ۱۴۴۱ در نقض اساسی بوده و آن را استمرار داده است.

۸. بدین قرار، مجوز استفاده از زور تحت قطعنامه ۶۷۸ احیاء گردیده و تا به امروز ادامه می‌یابد.

۹. قطعنامه ۱۴۴۱ صریحاً مقرر می‌دارد که تصمیم اضافی شورای امنیت برای اجازه استفاده از زور لازم می‌باشد چنانچه قصد آن را داشته باشد. لذا، همهٔ آنچه قطعنامه ۱۴۴۱

می‌خواهد گزارش کردن به شوری و بحث شورای امنیت درباره قصور عراق است، نه تصمیم صریح دیگری جهت اجازهٔ استفاده از زور.

این برهانِ خوب به هم بافته شده می‌توانست در یک حالت فوق‌العاده برندهٔ جایزه شود به خاطر قابل قبول‌ترین پاسخ به این سئوال که: ممکن‌ترین استدلال جهت توجیه استفاده از زور در عراق در مارس ۲۰۰۳ کدامست؟ ولی آن پاسخ بسیاری از موضوعات پیچیده را پنهان می‌سازد. آن برهان بی‌اعتباری است، و به جز معدودی از دولتها، هیچ حقوقدان بین‌المللی خُبره‌ای آن را حائز ارزش نمی‌بینند. در ۱۸ مارس روز بعد از آنکه استدلال مذکور انتشار یافت، معاون مشاور حقوقی وزارت خارجه، الیزابت ویلمز هرست (Elizabeth Wilmshurst) تقاضایش را برای بازنشستگی پیش از موعد یا استعفا تقدیم کرد. او نوشت «من متأسفم که نمی‌توانم موافق کاربرد زور بدون قطعنامه دوم شورای امنیت باشم.» وی بعد از اشاره به تحول دیدگاههای حقوقی، افزود: «من نمی‌توانم باطناً نظری همانند توصیه مذکور را در چارچوب اداره یا نزد عموم یا پارلمان داشته باشم ـ که بر مشروعیت اقدام نظامی بدون چنین قطعنامه‌ای تأکید دارد، بخصوص چون استفاده غیرقانونی از زور در چنین مقیاسی سر به جنایت تجاوز می‌زند. و نه اینکه من می‌توانم موافق چنین اقدامی در شرایطی باشم که آنقدر برای نظم بین‌المللی و حاکمیت قانون زیان‌آور است».

اتکای دادستان کل به قطعنامه ۶۷۸ ادراک نادرستی است. مقصود قطعنامه فقط بیرون راندن عراق از کویت بود. از عراق می‌خواست کاملاً مفاد قطعنامه ۶۶۰ را اجرا کند، تقاضای اینکه «فوراً و بدون قید و شرط همه نیروهایش را به مواضع قبل از اول اوت عقب بکشاند». هیچ چیزی در قطعنامه ۶۶۰ یا سایر قطعنامه متخذه بین آن یکی و ۶۷۸ راجع به تغییر رژیم یا سرنگون کردن حکومت صدام حسین وجود نداشت. سفیر

وقت بریتانیا نزد سازمان ملل متحد ـ سر کریسپین تیکل Sir Crispin Tickell یکی از طراحان اصلی قطعنامه ۶۷۸ بود. ادراک او از قطعنامه این بود که هیچ منظوری فراتر از بیرون راندن نیروهای صدام حسین از کویت نداشت. کولین پاول نیز نظر مشابهی را در خاطرات خود در ۱۹۹۵ نوشته و تصریح دارد که: «قطعنامه سازمان ملل متحد معین کرد که هدف از مأموریت ما صرفاً آزادسازی کویت است. [...] ملل متحد به ما دستور پیشروی داد و پرزیدنت خواست که از آن متابعت کند.»[۳۸] همتای بریتانیایی او، سر پیتر دولا بیه (Sir Peter de la Billiere) تردیدی ندارد: «ما اختیار آن را نداشتیم که به عراق حمله یا آن کشور را تصرف کنیم.»[۳۹] این نکات توسط کسانی دیگر که در آن زمان صاحب مقام بودند ابراز گردید. جان میجر در زمان اتخاذ قطعنامه‌های ۶۷۸ و ۶۸۷ نخست‌وزیر بود. به نظر او: «اختیاری که سازمان ملل متحد به ما داد این بود که عراق را از کویت اخراج کنیم، نه اینکه رژیم عراق را سرنگون سازیم. [...] ما به جنگ رفتیم برای حمایت و تقویت حقوق بین‌الملل، تجاوز از حدود اختیارات قطعنامه مسلماً نقض حقوق بین‌الملل بود.[۴۰] ابهامی در این موضوع نیست.

اگر قطعنامه‌های ۶۶۰ و ۶۷۸ مبنایی را برای سرنگون کردن رژیم صدام حسین در ۱۹۹۱ به وجود نیاورد. چگونه می‌تواند در ۲۰۰۳ چنین کرده باشد؟ حق استفاده از زور که در ۱۹۹۱ موجود نبود نمی‌تواند در ۲۰۰۳ «احیاء» گردد. مشابهاً، آتش‌بسی که با قطعنامه‌های ۶۸۶ و ۶۸۷ برقرار شد بر مبنای کاربرد زور صرفاً برای بیرون راندن عراق از کویت استوار بود. قطعنامه ۶۸۷ به وضوح اشعار می‌دارد که به عهدهٔ شورای امنیت است که قطعنامه را اجرا و صلح و امنیت را در منطقه تأمین نماید. علاوه بر آن در ۶۸۷ هیچ قرینه‌ای وجود ندارد که به یک یا دو عضو شورای امنیت ـ یا به نخست‌وزیر بریتانیا ـ اجازه دهد که تصمیم بگیرند چه اقدام زیادتری موردنیاز است.

خواه درست یا غلط، این ذات همان نظام امنیت جمعی است که آمریکا و بریتانیا آن را به وجود آورند، و همان نظام که سبب اتخاذ قطعنامه‌های ۶۷۸ و ۶۸۷ گردید و اینکه تصمیم‌گیری بنحو دسته‌جمعی است. این یک تصمیم‌گیری انفرادی یا از جانب مقام نخست‌وزیری نیست. و این همان نظری بود که مشاوران حقوقی وزارت خارجه طی یادداشتی نخست در مارس ۲۰۰۲ منتشر ساختند. آنها به این نتیجه رسیدند که چون آتش‌بس در قطعنامه ۶۸۷ توسط شورای امنیت اعلام شده بود «این به عهده همان شوری است که احتمال نقض تعهدات مذکور را بررسی نماید. ایالات متحده نظری متفاوت دارد: آنان معتقدند که بررسی نقض به عهده هر یک از دولتهای عضو است. ما مطلع نیستم که آیا هیچ کشور دیگری چنین نظری را پشتیبانی می‌کند.» مضافاً آنگونه که پروفسور ووگان لووه (Vaughan Lowe)، پروفسور چیچل حقوق بین‌الملل در دانشگاه آکسفورد نوشته است: «هیچ دکترین شناخته شده‌ای در باب احیاء اجازه در قطعنامه‌های شورای امنیت وجود ندارد.»[۴۱]

حتی اگر قطعنامه‌های ۶۷۸ و ۶۸۷ را بتوان به نحوی تفسیر کرد که حق استفاده از زور برای برانداختن صدام حسین را اجازه داده است ـ که در واقع چنین نکرده است ـ بر چه اساسی باید گفت آن حق احیاء می‌شود؟ آیا قطعنامه ۱۴۴۱ چنین مبنایی را برای احیاء حق استفاده از زور بوجود آورده، آنگونه که دادستان کل ملحوظ نظر دارد؟ قواعد و رویهٔ جاری برای تفسیر قطعنامه‌های شورای امنیت، همانند سایر موافقتنامه‌های بین‌المللی است.[۴۲] قطعنامه ۱۴۴۱ را باید در متن و زمینه خودش با حسن‌نیت و در پرتو مقصود آن تفسیر نمود. به نظر می‌رسد که تمام عناصر مذکور مورد غفلت دادستان کل واقع شده است. اگر آن شیوه جستجو به ابهام یا عدم وضوح منجر شود پس مناسب خواهد بود که به امور مقدماتی مربوط به مذاکرات راجع به قطعنامه توجه کرد. البته مقدمات امر برای

استدلال مذکور مفید به فایده نبوده و ظاهراً آن نیز به اندازه کافی مورد ملاحظه قرار نگرفته است. بند اجرایی شماره ۴ قطعنامه ۱۴۴۱ مقرر می‌دارد که

> مطالب غیرواقعی یا ناقص در اعلامیه‌های عراق متعاقب این قطعنامه و قصور عراق در هر زمان نسبت به اجابت آن و عدم همکاری کامل در اجرای این قطعنامه موجد نقض اساسی بیشتر تعهدات عراق شده و به شوری جهت بررسی بر طبق پارگرافهای ۲ و ۱۲ گزارش خواهد شد.

پاراگراف ۲ مقرر می‌دارد که بازرسان (کمیسیون نظارت، تصدیق و بازرسی ملل متحد)(UNMOVIC) و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی) «فوراً هرگونه مداخله عراق در فعالیت بازرسی و همچنین کوتاهی عراق در اجابت و انجام تعهدات مربوط به خلع سلاح را به شوری گزارش کنند.» طبق پاراگراف ۱۲ شوری تصمیم می‌گیرد «به محض دریافت گزارش تشکیل جلسه دهد... جهت ملاحظه و بررسی وضعیت و ضرورت متابعت کامل از تمام قطعنامه‌های مربوطهٔ شورای امنیت.»

هر استدلالی پیرامون اینکه شوری با قطعنامه ۱۴۴۱ اجازه استفاده از زور مندرج در قطعنامهٔ ۶۷۸ را احیاء می‌کند. با توجه به عبارت پاراگراف ۴ قطعنامه ۱۴۴۱ باطل می‌شود. بیهوده و نامعقول است که ادعا شود التزام مندرج در آن پاراگراف برای «ارزیابی» توسط شوری صرفاً با یک گزارش به آن و بحث راجع به قصور عراق توسط شورای امنیت تأمین می‌شود: غرض واضح طراحان قطعنامه این است که شوری بعد از ارزیابی وضعیت تصمیم می‌گیرد ـ آیا عراق مرتکب نقض تعهداتش شده که توجیه‌کنندهٔ استفاده از زور باشد. قطعنامه ۱۴۴۱ احیاء اجازهٔ استفاده از زور نیست، لذا ایجاب می‌کند که شوری بار دیگر تشکیل جلسه دهد و براساس وضعیت، در صورت یک گزارش ناسازگار و مغایر از سوی آقایان بلیکس یا البرادعی تصمیم بگیرد. این امر از

عبارت قطعنامه به وضوح و روشنی مستفاد می‌شود، و هیچ تغییری در آن نیز به خاطر اظهارات ابراز شده در زمان اتخاذ آن در شوری به عمل نیامد. همانطور که معاون وزیر خارجه روسیه، یوری فدوتوف در ۸ نوامبر ۲۰۰۳ بیان داشت: روسیه با حمایت فرانسه، چین و سایر اعضای شورای امنیت اقداماتی برای حذف غیرقابل قبول‌ترین فرمول‌بندیها از طرح قطعنامه بعمل آورد، منجمله «شروطی که اجازه اتوماتیک استفاده یکجانبه از زور را می‌داد.»

در هنگام اتخاذ قطعنامه ۱۴۴۱، ادراک همه به جز اقلیت ناچیزی از اعضای شورای امنیت این بود که این به عهده شورای امنیت است که در صورت قصور عراق در متابعت از الزامات آن قطعنامه در مورد چگونگی اقدام تصمیم بگیرد. در زمان مذاکره پیرامون قطعنامه ۱۴۴۱، طراحان آن به خوبی از استدلال «احیاء» آگاهی داشتند. طی یکی از جلسات غیررسمی، در برابر نمایندگان، مقالهٔ سال ۱۹۹۸ یکی از مشاوران حقوقی ارشد وزارت خارجه ایالات متحده را قرار دادند که نظراتش را توضیح داده بود.[۴۳] این مقاله به بحث و برهان احیاء پرداخته بود که نهایتاً آمریکا و بریتانیا بر آن اتکا کردند و نیز ادعای اینکه ایالات متحده به تنهایی می‌تواند درخصوص احراز نقض اساسی قطعنامه شورای امنیت تصمیم بگیرد. هیچ قرینه‌ای وجود ندارد که سایر اعضای شورای امنیت آن را پذیرفته باشند.

با توجه به این زمینه، مشکل است که دریافت بر چه اساسی دادستان کل می‌توانست ادعا کند که قطعنامه ۱۴۴۱ صرفاً خواهان گزارش به شوری و بحث شورای امنیت راجع به قصور عراق بود، و نه خواستار اتخاذ تصمیم دیگری برای صدور مجوز استفاده از زور.» دادستان کل باید کاملاً از توجه به تمامی زمینه‌ها و مفاد مذاکرات چشم‌پوشی کرده باشد برای رسیدن به نتیجه‌ای که درخصوص ۱۴۴۱ بدست داد.» این را یک دیپلمات که

در تمامی جریان مذاکراتِ ۱۴۴۱ شرکت داشت به من گفت: نماینده دائم ایالات متحده نزد سازمان ملل متحد جان نگرو پونته (John Negro Ponte) در توضیح رأی خویش گفت که «قطعنامه [۱۴۴۱] نه حاوی «ماشهٔ نهفته» و نه «اتوماسیتی ـ خودبخودی» در استفاده از زور است.»[۴۴] سر جرمی گرینستاک (Sir Jeremy Greenstock) نمایندهٔ دائم انگلستان از اینهم واضح‌تر اظهار داشت:

> ما طی مذاکرات نگرانیها درباره «اتوماسیتی» اجرای خودبه‌خودی و «ماشهٔ نهفته» را به رسائی و وضوح شنیدیم... هیچ «اتوماسیتی» در این قطعنامه وجود ندارد. اگر نقض بیشتری نسبت به تعهدات خلع سلاح از سوی عراق باشد، موضوع به شورای امنیت باز خواهد گشت برای بحث آنگونه که در پاراگراف اجرایی ۱۲ مقرر است. ما انتظار خواهیم داشت که شورای امنیت آنگاه به مسئولیتهای خود بپردازد.»[۴۵]

هنگام تصویب قطعنامه ۱۴۴۱، ادراک و فهم اکثریت عظیم اعضای شورای امنیت چنین بود که وظیفهٔ تصمیم‌گیری درباره اینکه در صورت قصور عراق در متابعت چه باید کرد به عهده شورای امنیت است. عواقب آن توسط لرد توماس در جلسهٔ بحث مجلس اعیان بدین شرح بیان گرید: «نه پادشاهی متحده و نه ایالات متحده مجاز به اجرای «ارادهٔ» شورای امنیت می‌باشند».[۴۶]

من معتقدم که برهان دادستان کل ـ که اجازهٔ ناموجود استفاده از زور می‌تواند به تمایل سه عضو از پانزده عضو شورای امنیت «احیاء» گردد ـ مسخره ساختن نظام ملل متحد است. ادعای مذکور بدرستی «مضحک» نامیده شده است.[۴۷] این موضوع اعتبار بریتانیا را در سازمان ملل متحد تضعیف می‌نماید. «سفیر من خیلی خیلی عصبانی شد وقتی بریتانیاییها استدلال «احیاء» را در مارس ۲۰۰۳ به کار بردند». این سخن توسط مشاور ارشد یکی از اعضای شورای امنیت که در مورد قطعنامه ۱۴۴۱ مذاکره کرده بود

به من گفته شد. این امر همچنین سبب گردید که کوفی انان به سخن آید و اقدامات انگلستان و ایالات متحده را به نحوی دیپلماتیک فاقد مشروعیت بداند.[۴۸] دادستان کل باید می‌دانسته بود که استدلالاتش مواجه با مشکلات قابل ملاحظه‌ای در برابر یک دادگاه انگلیسی یا دادگاه جهانی خواهد شد.

*

تحت چه شرایطی ممکن است دادستان کل ترغیب شده باشد که نام بریتانیا را بر چنین استدلال ضعیف و کم‌ارزشی بگذارد؟ آیا شرح ۱۷ مارس خلاصهٔ درستی از نظر حقوقی‌اش بود؟ آیا در توصیه‌اش، سایر مشاوران حقوقی وزارت خارجه سهیم بودند؟ آیا نظراتش به تدریج تغییر یافته بود؟ چرا در ارائه توصیه تأخیر روی داد؟ اینها پرسشهایی است که در بریتانیا به میان آمد، زیرا توصیه دادستان کل سئوالاتی را دربارهٔ صحت و اعتبار حکومت و قانون برمی‌انگیخت. ماجرا فراتر از استدلالات حقوقی دادستان، مسأله بزرگتری را به میان می‌آورد: آیا با تحریف براهین حقوقی غرض آن بود که تغییر رژیم در عراق به صورت غیرقانونی دنبال گردد؟

در ابتدا حکومت بریتانیا گزینه‌های حقوقی را در بهار ۲۰۰۲ بررسی کرد. در اوائل مارس آن سال مقامات وزارتخانه‌های ذیربط توصیهٔ مشترکی را ارائه داشتند، با اعلام اینکه تغییر رژیم فی‌ذاته، پایه‌ای در حقوق بین‌الملل ندارد، و اینکه در فقدان مدارک مربوط به معاونت عراق با تروریسم بین‌المللی، توسل به دفاع مشروع توجیه‌پذیر نیست.[۴۹] گزارش مذکور همچنین به استدلالی احتمالی پرداخت که عراق ممکن است ناقض اساسی تعهدات پیرامون سلاحهای کشتار جمعی خود باشد. ولی به هرحال گزارش نتیجه گرفت که هر ادعایی از این قبیل تنها زمانی توفیق می‌یابد که پنج عضو دائم قانع شوند که «دلیل مسلمی» راجع به «فعالیتی وسیع» وجود دارد.[۵۰] این نگرشی

معقول بود. قبول داشت که «نظر حقوقی عمومی» برای ایالات متحده یا بریتانیا قائل به حقی جهت تعیین حُکم و اتخاذ تصمیم نیست.

علیرغم این نتایج، تونی بلر قبلاً حمایت خود از تغییر رژیم را ابراز داشته بود. آنچنان که در تذکاریه ۱۸ مارس ۲۰۰۳ سر دیوید مانینگ منعکس است، ولی موضوع تنها هیجده ماه بعد از آغاز جنگ آشکار شد آنهم هنگامی که مسأله افشاء گردید.(۵۱) تذکاریه و توصیهٔ مشترک وزارتخانه‌ها، که کم و بیش هم زمان صادر شد، تفاوت و فاصله بین اهداف خصوصی نخست‌وزیر و مشورتهای واصله به حکومت پیرامون آنچه حقوق بین‌الملل مجاز می‌داند را آشکار ساخت. در سال بعد تلاشها بیشتر مصروف پر کردن شکاف شد.

وزارت خارجه درخصوص این مسأله، سازمان اصلی در حکومت می‌باشد. بنابراین رسماً حقوقدانانش موظفند در باب شرایطی که تحت آن استفاده از زور قانونی است مشورت بدهند. مشاوران حقوقی وزارت خارجه در لندن، چه در بریتانیا و چه در اکناف جهان از شأن و احترام زیادی برخوردارند.در این دوره تا نوامبر ۲۰۰۲، قبل از قطعنامه ۱۴۴۱، آنان تردیدی نداشتند که زور تنها زمانی می‌تواند علیه عراق به کار رود که توسط یک یا چند قطعنامهٔ دیگر شورای امنیت صراحتاً تجویز شود. اتخاذ قطعنامه ۱۴۴۱ موجب تغییر در نظر آنان نشد. استنباط من اینست که برای مشاور حقوقی وزارت خارجه و همکارانش مثل روز روشن بود که قطعنامه ۱۴۴۱ مجوز استفاده از زور را نداده است، چه براساس خود قطعنامه و چه در ارتباط با قطعنامه‌های قبلی راجع به عراق در سالهای ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱، و اینکه بدون قطعنامه دیگری پادشاهی متحده (بریتانیا) نمی‌تواند قانوناً به استفاده از زور جهت تضمین ایفای تعهدات عراق دست یازد.

جک استرا وزیر خارجه با این نتیجه‌گیری موافق نبود. او متمایل به پذیرش تفسیر

گسترده و انعطاف‌پذیرتری از قانون بود. شاید پرونده پینوشه، وقتی که او وزیر کشور بود، به وی شهامت بخشیده بود که بر حدود و ثغور حقوق بین‌الملل [جهت اتسّاع آن]فشار وارد آورد. وی به کمیسیون باتلر گفت بنا به نتیجه‌گیری من ضرورتی به اخذ قطعنامهٔ دیگری نیست چون ۱۴۴۱ اتخاذ شده است. لذا چنین به نظر می‌رسد که در آن زمان بین جک استرا و مشاوران حقوقی‌اش اختلاف‌نظری وجود داشت نسبت به آنچه که باید بعداً اتفاق افتد. در چنین شرایطی این به عهده دادستان کل بود که نظر قطعی را تنظیم نماید، که نظر حقوقی رسمی حکومت باشد. مجموعه قواعد رفتار اداری مقرر می‌دارد قبل از اینکه حکومت متعهد به اتخاذ تصمیم حساسی شود که دارای تبعات حقوقی است با دادستان کل مشورت کند.(۵۲)

در ژانویه ۲۰۰۳ مشاوران حقوقی وزارت خارجه نظرشان را به دادستان کل ابراز و خواستار نظر وی شدند. هیچ نشانه‌ای نیست که معلوم دارد او موافق با نظرات روشن مشاوران حقوقی وزارت خارجه نبوده باشد. بهرحال او نظر نهایی‌اش را تا نیمهٔ مارس ارائه نداد، که وزارت خارجه و حکومت را در حالت تردید و بدون توصیه‌ای قطعی طی دورهٔ مهمی نگاه داشت، زمانی که قطعنامهٔ دیگری به شورای امنیت پیشنهاد شده و تحت مذاکره بود. آیا آن تأخیر به خاطر بی‌تصمیمی دادستان کل بود یا به سبب مقتضیاتی دیگر، هنوز مشخص نیست. به نظر می‌رسد که نخست وزیر تا آخرین لحظهٔ ممکن از وی نخواسته بوده تا توصیه رسمی را تهیه کند. رابین کوک که کوتاه مدتی قبل از جنگ، در اعتراضی محترمانه از کابینه استعفا کرد، اعلام خطرش را یادداشت کرده وقتی تونی بلر به کابینه در ۱۱ آوریل ۲۰۰۲ گفت «زمان بحث راجع به اساس حقوقی اقدام ما باید وقتی باشد که آن اقدام را بعمل آوریم.(۵۳) ظاهراً به این دلیل است که دادستان کل در آن هنگام نظر مشورتی راجع به عدم لزوم قطعنامهٔ دیگر را نداد. زیرا شمارهٔ ۱۰

داونینگ استریت هنوز خواهان دریافت نظر حقوقی نبود.

اگر حکومت بریتانیا توصیهٔ صریحی دریافت داشته بود که به قطعنامهٔ دیگری احتیاج نیست، متحمل زحمت شاقی نمی‌شد تا طی ماههای ژانویه و فوریه ۲۰۰۳ جهت کسب چنان قطعنامه‌ای تلاش ورزد. دیپلمات یک کشور عضو شورای امنیت که از نزدیک در جریان مذاکرات بود به من اظهار داشت که ادراک گسترده‌ای نسبت به این حقیقت وجود داشت که مذاکرات جاری کاملاً غیرقابل انطباق با هر ادعایی دربارهٔ عدم ضرورت کسب قطعنامهٔ دیگری می‌باشد: «صرف این حقیقت که کلیه مباحث درباره اخذ قطعنامهٔ جدید بین نوامبر و مارس اتفاق افتاد حاکی از آن است که آنها [آمریکائیها و بریتانیاییها] می‌دانستند که تئوری احیاء ـ یعنی اتکا بر قطعنامه‌های قدیمی ـ مؤثر نیست و قطعنامه دیگری مورد نیاز است.»

کوشش برای کسب قطعنامه دوم به درازا کشید و سرانجام در هفتهٔ نخست مارس به شکست انجامید. تا آن زمان تحول قابل توجهی روی داده بود. در ۱۱ فوریه ۲۰۰۳ لرد گلداسمیت با جان بلینگر سوم مشاور حقوقی شورای امنیت ملی کاخ سفید دیدار کرد. ملاقات در کاخ سفید صورت پذیرفت. یکی از مقامات بعداً به من گفت: «من با آقای بلینگر ملاقات کردم و او گفت، ما با دادستان شما مشکل داشتیم، اما بالاخره نظرش را گرفتیم.» وقتی من این را با آقای بلینگر در میان گذاشتم، او کمی فکر کرد و گفت «من چنین نکته‌ای را به خاطر نمی‌آورم،» و سپس به نحو دیپلماتیکی افزود «من تردید دارم که فردی به اعتبار و حیثیت لرد گلد اسمیت برهانی حقوقی را تحت فشار حکومت ایالات متحده اتخاذ کند.» در هر صورت این باید لحظه‌ای بوده باشد که نظر دادستان کل را تغییر می‌دهد. دو هفته بعد، در ۲۸ فوریه او دفتر نخست‌وزیر را از نظر خود مطلع ساخت.

توصیهٔ رسمی دادستان کل به نخست‌وزیر یادداشت مختصری به تاریخ ۷ مارس

۲۰۰۳ بود. تا آن زمان سربازان مستقر و صف‌آرایی کرده بودند. توصیهٔ مذکور سندی سیزده صفحه‌ای است که استدلالات گوناگون درباره نیاز به قطعنامهٔ دیگری را بیان می‌دارد ولی در پایان نتیجه می‌گیرد که ضرورتی به آن نیست. اگرچه آن توصیه فقط جهت نخست‌وزیر فرستاده شد ولی افراد دیگری منجمله وزیر خارجه و وزیر دفاع نیز آن را دیدند. آن برای نخست وزیر کافی بود ـ نه برای شورای امنیت ـ تا تصمیم بگیرد که عراق در ایفای تعهدات مربوط به خلع سلاح قصور ورزیده و اینکه دلایل قوی درباره عدم متابعت و همکاری در اجرای قطعنامه ۱۴۴۱ محرز است. اما توصیه دقیقاً صریح و قاطع نبود، قبول داشت که اگر استدلالها در برابر یک دادگاه حقوقی طرح شود ممکن است ناموفق باشد، و لذا استفاده از زور علیه عراق غیرقانونی تشخیص داده شود. اصلح است که جهت اطمینان خاطر قطعنامهٔ دومی راکسب کرد. حکومت آنقدر درباره احتمال اقامهٔ چنین دعوایی نگران بود که بر آن شد تا تیمی حقوقی را جهت آمادگی در صورت اقامه احتمالی دعوای حقوق بین‌المللی تشکیل دهد.

ظاهراً نظر حقوقی ۷ مارس لرد گلداسمیت برای آدمیرال سر مایکل بویس رئیس ستاد دفاع یا مشاوران حقوقی‌اش کافی نبوده است، در ۱۰ مارس، با توجه به اوج گرفتن اعتراضها که عدم کسب اجازه صریح از شورای امنیت را سبب غیرقانونی بودن استفاده از زور می‌دانستند، سر مایکل درصدد اخذ تضمین صریح درخصوص قانونی بودن جنگ برآمد.[۵۴] آنچه وی به دنبالش بود ـ آنگونه که بعدها بیان داشت ـ یادداشتی کوتاه و بدون ابهام از دادستان کل بود (قرینهٔ دیگری از اینکه یادداشت مختصر ۷ مارس پر از ابهام بود که نمی‌شد بر آن اتکا نمود). او می‌خواست مطمئن باشد که فرماندهان نظامی و سربازانش در دیوان کیفری بین‌المللی متحمل پاسخگویی نشوند.

من توصیهٔ صریحی می‌خواستم که آنچه قصد انجامش را داریم قانونی است. آنقدر

> ساده باشد که امکانی برای دروغ و سفسطه نگذارد، و نهایتاً آنچه دریافت کردم چیزی بود که لازم داشتم... چیزی به صورت مکتوب که در واقع خیلی مختصر باشد. در دو یا سه خط که بگوید اقدامات موردنظر به موجب حقوق ملی و بین‌المللی قانونی می‌باشند.(۵۵)

نگرانی او توسط نخست‌وزیر به دادستان کل «منتقل شده بود». سر مایکل این زحمت را به خود نداد که از خودش بپرسد در صورت عدم دریافت یادداشت کوتاهی که در پی‌اش بود چه باید می‌کرد: «به من اطمینان داده شد که آنچه را می‌خواهم بدست می‌آورم و من آمادهٔ پذیرش اعتبار آن قول بودم.» اگر اطمینان خاطر از جانب نخست‌وزیر بلر می‌آمد من یقین داشتم که حداقل دادستان کل حمایت لازم را فراهم خواهد آورد.

استنباط من این است که نظرات دادستان کل فقط بعد از توصیه حقوقی ۷ مارس است که «روشنتر» می‌شود. در ۱۳ مارس دادستان کل نظرات «روشنترش» را ـ که تفسیر بهتر ۱۴۴۱، استفاده از زور را بدون قطعنامه‌ای دیگر قانونی محسوب می‌کند ـ در دیداری با بارونس مورگان مدیر روابط سیاسی و حکومت در شماره ۱۰ داونینگ استریت، و لرد فالکونر وزیر وقت کشور ابراز داشت. دادستان کل همچنین لرد فالکونر و بارونس مورگان را مطلع ساخت که نخست وزیر حق دارد که ارتکاب نقض جدی به وسیله عراق را احراز کند. در ۱۴ مارس سر مایکل اطمینان مجدد موردنیاز را به صورت مکتوبی مختصر دریافت داشت. در ۱۵ مارس نخست وزیر کتباً و «بدون ابهام» نظرش را تسجیل کرد که عراق مرتکب نقض جدی بیشتری در قبال قطعنامه‌های شورای امنیت شده است. اما نخست وزیر بر چه پایه‌ای آن تصمیم حیاتی را گرفت؟ با این استنتاج غلط که صدور حکم و تعیین نقض به عهده شورای امنیت نیست، دادستان کل به خطای بیشتری افتاد: او رهنمود روشنی را مشخص کرد در باب شیوه و رویه‌ای که نخست‌وزیر باید در تعیین حکمش به کار گیرد. در هر صورت شماره ۱۰ داونینگ استریت سپس بر

پایه نظر دادستان کل پاسخ به پرسش پارلمان را تنظیم کرد که در ۱۷ مارس انتشار یافت.

من قبلاً توضیح دادم که چرا توصیه لرد گلداسمیت نادرست بود. این به عهده شورای امنیت و نه نخست‌وزیر است که عدم متابعت عراق را تعیین کند. نظری که توسط مشاوران حقوقی وزارت خارجه بسیار قبل از آن در مارس ۲۰۰۲ ابراز شد. حتی اگر توصیهٔ دادستان کل درست باشد، قابل ملاحظه است که وی یک مرحله مهم را نادیده گرفته است، با عدم درخواست از نخست وزیر که توضیحات کامل و خاص گزارشهای بلیکس و البرادعی یا نظرات جاری کمیته مشترک اطلاعاتی بریتانیا در مورد اقدامات عراق تحت قطعنامه ۱۴۴۱ را در نظر بگیرد. عبارت اساسی در بیانیه دادستان کل خطاب به مجلس اعیان در ۱۷ مارس پاراگراف ۷ آن است: «واضح است که عراق بنابراین کوتاهی کرده است در متابعت...» برای چه کسی واضح است؟ واضح بر طبق کدام استاندارد؟ آنچه ممکن است برای نخست‌وزیر روشن بوده برای بیشترین افراد در سایر نقاط گیتی آشکار نبود.

در مارس ۲۰۰۳ نمی‌شد گفت که دلیل «مسلمی» راجع به فعل و انفعالی در حد وسیع در مورد سلاحهای کشتار جمعی وجود دارد. گزارشهای بلیکس و البرادعی چنین دلیلی را ارائه نمی‌داد. هیچ گونه ارزیابی جدیدی از متابعت عراق توسط کمیته مشترک اطلاعاتی حکومت بریتانیا وجود نداشت که فراتر از «ارزیابی اولیه» در ۱۸ دسامبر ۲۰۰۲ باشد. کمی بعد از آنکه عراق طبق قطعنامه ۱۴۴۱ اطلاعیه درباره سلاحهای خود را تسلیم داشته بود. گزارش باتلر نیز منتقد این حقیقت است که هیچ ارزیابی مجددی از کیفیت اطلاعات جاسوسی در ۲۰۰۳ بعمل نیامده بود، با در نظر گرفتن اینکه نتایج بازرسیهای ملل متحد «عموماً منفی» بود.[۵۶] حتی براساسی وسیعاً بی‌اعتبار که مشروعیت جنگ بر آن استوار بود ـ یعنی نقضهای جدی عراق ـ درک توجیه استفاده از

زور بسیار دشوار است. در مارس ۲۰۰۲شیوهٔ عمل حکومت بریتانیا بر این پایه استوار بود که ادعای نقض جدی، برهان مسلم و غیرقابل انکاری از وجود شرایط لازم و گستردهٔ به کارگیری سلاحهای کشتار جمعی است: یک سال بعد بلر آن منطق را رها کرد.

*

بیانیهٔ عمومی ۱۷ مارس دادستان کل خلاصه‌ای از توصیهٔ مکتوب مورخ ۷ مارس یا سایر توصیه‌های رسمی نبود. بیانیهٔ مذکور توضیح نمی‌دهد که نخست‌وزیر بر چه مبنایی نقضی جدی را تشخیص داده است. چه چیزی اتفاق افتاد که موجب تغییر نظر دادستان کل گردید که بخشهایی از توصیه اولیه‌اش را حذف کند تا نظر متعادلتری را ارائه دهد؟ بیانیهٔ ۱۷ مارس وی ذکری از هیچ گونه تردید یا نظرات ثانوی نمی‌کند. پاسخی را برای اعضای متعدد شورای امنیت فراهم نکرد که با «خشم» نسبت به استدلال «احیاء» و علیه ادعای اینکه ایالات متحده و بریتانیا به تنهایی می‌توانند وجود نقض اساسی ۱۴۴۱ را احراز کنند واکنش نشان دادند، و نه اینکه به نظر قبلی خود اشاره کرد که محتمل است دادگاهی استفاده از زور را در چنان شرایطی غیرقانونی اعلام دارد. علاوه بر آن هیچ تحول حقوقی در شورای امنیت یا جای دیگری روی نداده بود که وضعیت را از آنچه در ژانویه و فوریه یا در ۷ مارس بود، متحول کرده باشد، یعنی از زمان توصیهٔ اولیه تا هنگام نظریه ۱۷ مارس ۲۰۰۳.

در حوزهٔ عمومی هم چیزی نبود که نشان دهد حقایق جدیدی در آن دوره به ظهور رسیده که به نحو مسلمی دلالت بر نقض قطعنامه ۱۴۴۱ توسط صدام داشته باشد. اگر امری هم حادث شده بود عکس آن را ثابت می‌کرد: در ۷ مارس هانس بلیکس سومین گزارش خود را به شورای امنیت داده بود. او نتیجه گرفت گرچه همکاری عراق کامل نبوده ولی رو به فزونی و در حال تسریع است. هیچ سلاح کشتار جمعی کشف نگردیده

و سی و چهار موشک الثمود نیز منهدم شده بودند. محمد البرادعی به نحو جامعی نشان داده بود که یکی از ادعاهای اصلی حکومت بریتانیا، سعی عراق در خریداری اورانیوم از نیجر، کاملاً بی‌پایه است. هیچ قرینه‌ای وجود ندارد که دادستان کل از نخست‌وزیر خواسته باشد که نکات مذکور را مورد توجه قرار دهد.

کلیر شورت اظهار داشته که دادستان کل ممکن است «تحت فشار» نخست وزیر قرار گرفته باشد. بدون داشتن توضیحی روشن ـ یا انتشار تمامی توصیه‌های دادستان کل طی دورهٔ قبل از قطعنامه ۱۴۴۱ و دورهٔ بین نوامبر ۲۰۰۲ و ۱۷ مارس ۲۰۰۳ ـ مشکل است که بتوان فهمید چه اتفاقی افتاده بود. بهرحال روشن است که بیانیهٔ ایراد شده در مجلس اعیان به تاریخ ۱۷ مارس ۲۰۰۳ نه خلاصه و نه چکیده مطلب هیچ یک از توصیه‌های قبلی دادستان کل از جمله یادداشت مختصر ۷ مارس است. بیانیه منتشره مذکور ظاهراً طرح دوباره‌ای است از استدلالی پذیرفتنی در یک قالب نظریه حقوقی موجز و قاطع آنگونه که سر مایکل بویس خواسته بود. به نظر نمی‌رسد که بیانیهٔ ۱۷ مارس همراه با یک نظریه یا توصیهٔ حقوقی رسمی و کامل به معنای حقوقی کلمه بوده باشد خواه مکتوب توسط دادستان کل، یا مستقلاً توسط وکیلی که در اختیار داشته است. وقتی که موضوع در جلسه کابینه در بامداد ۱۷ مارس مطرح شد، وزیران تنها دو صفحه مطلب مکتوب داشتند، همان سند بعداً در همان روز در مجلس اعیان ایراد شد. بنا به مقررات اداری لازم است که متن کامل هر توصیه به طور مکتوب در اختیار اعضای کابینه قرار گیرد. اما هیچ متنی داده نشد، بحثی در جلسه صورت نگرفت و هیچ وزیری پرسشی به میان نیاورد که تصمیم نخست وزیر به احراز نقض جدی قطعنامه ۱۴۴۱ توسط عراق بر چه اساسی استوار است.

اطلاعیه لرد گلد اسمیت نتیجه مطلوب را حداقل در کوتاه مدت فراهم می‌ساخت.

سر مایکل بویس و ارتش راضی بودند. در حالی که بسیاری از نمایندگان عضو حزب کارگر پارلمان در حمایت از لایحه حکومت برای کاربرد زور در مجلس عوام دچار تردید بودند. کلیر شورت بلافاصله از کابینه استعفا نکرد و برای چند هفتهٔ دیگر باقی ماند.(۵۷) نخست وزیر توجیه حقوقی مورد نیازش را بدست آورد. جنگ آغاز شد. ولی موضوع خاتمه نیافت، و سوءظن درباره توصیهٔ نهایی دادستان کل همچنان باقی است و عمیق‌تر می‌شود.

یک سال بعد از جنگ، در فوریه ۲۰۰۴ رسیدگی کیفری علیه کاتارین گان مترجمی دون پایه در مرکز جاسوسی حکومت بریتانیا رها شد. گان در مراحل نهایی قبل از آغاز جنگ، متن نامهٔ الکترونیکی واصل از مرکز امنیت ملی ایالات متحده به سازمان اینتلیجنس بریتانیا را جهت روزنامهٔ ابزرور فاش ساخته بود. نامهٔ مذکور خواهان کمک بریتانیا برای استراق سمع مکالمات دیپلماتهای مکزیک و شیلی در شورای امنیت بود، چه رأی آنان جهت تصویب قطعنامه‌ای مورد نیاز بود که بعداً دادستان کل عدم لزوم آن را نتیجه گرفت. گان به موجب قانون اسرار رسمی بریتانیا تحت تعقیب قرار گرفت ولی چند ماه بعد شکایت پس گرفته شد. طی روزهای بعد از آن حکومت بریتانیا تحت فشار بود که توضیح دهد به موجب چه شرایطی دعوی دنبال نگردید. درخواستهای مکرری جهت انتشار کامل توصیه‌های حقوقی دادستان کل درباره جنگ بعمل آمد. حکومت از اجابت آن امتناع ورزید، و این گمان را تقویت کرد که انتشار آنها ممکن است شامل مسائل ناراحت‌کننده‌ای برای حکومت باشد.

چند ماه بعد در سپتامبر ۲۰۰۴ سخن بدون ابهام کوفی انان که جنگ غیرقانونی است، تودهٔ ابر معلق بر فراز حکومت بریتانیا را تیره ساخت، سبب افزایش سوءظنی شد که برای توجیه تغییر رژیم، استدلال حقوقی‌ای نادرست و غیرواقعی تنیده شده بود.

مقاله‌ای در نوامبر ۲۰۰۴ در نیو استیمن توصیف کرد «چگونه بلر، همراه با آمریکائیان، به دادستان کل انگلستان فشار آوردند... که نظرش را درباره قانونی بودن جنگ تغییر دهد.»[۵۸]

شگفت اینکه، مقالهٔ مذکور سبب شد دادستان کل طی نامه‌ای که هفته بعد در مجلهٔ به چاپ رسید به پاسخ بپردازد: «من بار دیگر تأیید می‌کنم... که آن نظر واقعی و مستقل من بود که مبادرت به اقدام به موجب قطعنامه‌های موجود شورای امنیت، قانونی است.»[۵۹] علیرغم پاسخ تند وی، من گمان دارم که ابرهای تردید کماکان بر فراز سر کسانی که علاقه شدیدی به آن توصیه داشتند، معلق خواهد ماند مگر اینکه آن توصیه‌ها به طور کامل انتشار یابد.

*

جنگ عراق چالشهایی بنیادی را در برابر نظم محرز حقوقی بین‌المللی ایجاد کرد. آنگونه که دبیرکل سازمان ملل متحد در سخنرانی خود به مجمع عمومی در سپتامبر ۲۰۰۳ اظهار داشت، جامعهٔ جهانی را بر «سر دو راهی قرار داد... لحظه‌ای که کمتر تعیین‌کننده‌تر از زمان ۱۹۴۵، هنگام تأسیس سازمان ملل متحد نبود.»[۶۰] من توضیح داده‌ام که چرا استدلالات حقوقی ایالات متحده و بریتانیا برای توجیه جنگ بی‌پایه بودند. من با ریچارد پرل موافقم که حقوق بین‌الملل اجازه کاربرد زور را برای برانداختن صدام حسین نمی‌داد.[۶۱] بهرحال من قبول ندارم که لازم بود جامعه بین‌المللی «او را به حال خود بگذارند». نظام امنیت جمعی ملل متحد صدام حسین در محاصره گرفته بود بهتر از آنچه غالباً انتظار می‌رفت ـ بازرسیها که در نوامبر ۲۰۰۲ از سر گرفته شد و موجبی برای تهدید استفاده از زور بود، مؤثر واقع شد. و آن به عهده شورای امنیت بود که اجازه استعمال زور را صادر کند هنگامی و در صورتی که ضرورت چنین اقدامی را لازم بداند.

برخلاف نظرات حکومت بریتانیا، نه فرانسه و نه هیچ کشوری دیگر گفته بودند که هر قطعنامه‌ای را در هر زمانی و بدون توجه به مقتضیات آن، وتو می‌کنند. اظهار عقیده نخست وزیر که وی محق به رد کردن «یک وتـوی غـیرمنطقی» است، نـظری وقـیحانه است. بریتانیا موجد نظام اعضای دائم و حق وتو بود و باید با آن می‌ساخت. حـقیقت واضح این استکه اکثریت عمدهٔ اعضایی که در مارس ۲۰۰۳ در شورای امنیت بودند، شرایط و مقتضیات معلوم در آن زمان را توجیه‌کنندهٔ استفاده از زور نمی‌دانستند. تاریخ نیز درستی آن را نشان داد و اینکه ایالات متحده و بریتانیا در خطا بودند. هـیچ سـلاح کشتار جمعی پیدا نشده است. می‌تواند گفته شود که نظام ملل متحد مؤثر است. زیـرا زورگویی از جانب دو عضو دائم نتوانست آراء موردنیاز آنان را بخرد.

غیرقانونی بودن جنگ کماکان به روند بازسازی عراق آسیب می‌رساند. ما نمی‌توانیم پیش‌بینی کنیم اوضاع چقدر متفاوت می‌بود اگر شورای امنیت به طریق قانونی کـاربرد زور را اجازه می‌داد. ولی مسلماً وضع دشوارتر نمی‌شد زیرا جامعه بین‌المللی کمتر دچار تفرقه می‌گشت و بازسازی روند مناسبی می‌یافت تا اینکه جنگ تنها اقـدامـی آنگـلو ـ آمریکن باشد که انگیزه آن مورد تردید و بی‌اعتمادی تقریباً هر عراقی منجمله بسیاری از مقامات حکومت کنونی است که من تاکنون دیده‌ام.

حوادث سه سال گذشته بنحو بـارزی حکـایت از تـغییر شـرایـطی دارد کـه مـوجد مقررات ملل متحد پیرامون استفاده از زور بود. دیگر پذیرفتنی نیست که نظم حـقوقی بین‌المللی را مبتنی بر سازمانی مرکب از دولتهای حاکم دانست که متمایل به رفتار طبق قواعد مورد قبول جـهانی مـی‌باشند. امـروزه، دولتـهای نـاتوانـی وجـود دارد کـه هـیچ حکومتی بر سرزمینشان کنترل نـدارد، گـروههای زیـرزمینی مـانند القـاعده و سـایرین موجودند که قصدشان را برای تحصیل سلاحهای کشتار جمعی آشکـار سـاخته‌انـد، و

اینکه در صورت توانایی از آن استفاده خواهند کرد. تهدیدی که آنها موجب می‌شوند واقعیتی غیرقابل انکار است. با چنین تهدیداتی تنها وقتی می‌توان در درازمدت مواجه شد که جهان متمدن با یکدیگر و به طور متحد بر پایهٔ اصول و ارزشهای اساسی مورد توافق عمل کند. تضعیف قواعد، تأثیر واکنش را کاهش می‌دهد. بی‌توجهی به مقررات سبب غیرمشروع بودن اقدامات و احساس آسیب‌پذیری کشورهای کوچک می‌شود. استناد به استدلالات حقوقی نادرست و معیوب، اعتبار حکومتها را ضایع می‌سازد. و اینک حائز اعتبار بودن بسیار مهم است. نگرانی من درخصوص جنگ آنگلو ـ آمریکن در عراق آنست که این قضیه باعث شود هنگام تهدید واقعی، توسل به عمل مشکل گردد: در زمانی که اتفاق نظر جهت چاره‌جویی هر چالش واقعی ضروری است، این دو کشور با توسل به اقدام یکجانبه در حالی که هیچ تهدید فوری وجود نداشت، امکان اتفاق کشورها را خدشه‌دار ساختند. اقدامات این دو، اعتماد به سرویسهای اطلاعاتی و شیوه اداره حکومت را تضعیف کرد. چالش بر سر راه حقوق بین‌الملل تضمین این امر است که مقررات کنونی منافع مشروع دو گروه از کشورها را توازن بخشد: آنها که احساس آسیب‌پذیری نسبت به تروریسم بین‌المللی و سلاحهای کشتار جمعی دارند، و کشورهایی که در قبال پاسخ به آن تهدید، بخصوص در برابر واکنشهای یکجانبه خود را آسیب‌پذیر می‌بینند.

یک سال بعد از جنگ عراق، پس از استرداد دعوی علیه کاتارین گان، و درخواست برای انتشار نظر حقوقی دادستان کل، نخست وزیر بریتانیا در حوزه انتخابیه‌اش سیچفیلد در شمال شرقی انگلستان سخنرانی پرشوری ایراد کرد. آن سخنرانی مهمی بود، ولی ترکیبی براساس یک رشته از مقدمات غیرواقعی بود. نطق مذکور حول «دکترین جامعه بین‌المللیِ» ایده‌آلی سر هم بندی شده دور می‌زد که قبلاً نخست وزیر در

سخنرانیش در شیکاگو ۱۹۹۹، بعد از ماجرای کوسوو به آن توسل جسته بود. سخنرانی سیج فیلد به نحو نامتمایزی به موضوعاتِ مختلف می‌پرداخت. از مسئولیت در استفاده از زور به منظور حفظ حقوق بشر (مداخله بشردوستانه) گرفته تا موضوع کاملاً متفاوتِ حقِ استفاده از زور بنحو پیشدستانه جهت جلوگیری از تحقق تهدید سلاحهای کشتار جمعی. نخست وزیر به طرفداری از دو هر دو مسأله استدلال کرد. او با اشاره به نگرانیهایی که ممکن است ایالات متحده و متحدانش را وادار سازد با استفاده از این دکترینهای در حال ظهور آنچه را که می‌خواهند بطور «یکجانبه و بدون توسل به هیچ مجموعه قاعده‌مند یا دکترین، انجام دهند، گفت که او به این نگرانیها معتقد نیست، و دریافتی را از قواعد بین‌المللی مطرح ساخت که کاملاً برای مواجهه با چالشهای مدرن ناکافی است.

من باور به استدلال او ندارم، او خودش را با دولتی در ایالات متحده پیوند زده که چنان رفتار می‌کند که گویی حقوق بین‌الملل اصلاً اهمیتی ندارد، که از موافقتنامه‌های بین‌المللی می‌توان با معافیت از مجازات کناره‌گیری کرد. و اینکه متمایل به زورگویی نسبت به سایر کشورهایی است که درصدد ارتقاء ابتکاراتی مانند دیوان کیفری بین‌المللی و پروتکل کیوتو هستند. نخست وزیر ممکن است معتقد باشد که قواعد جهانی حائز اهمیت است ولی نهایتاً اعمالش خیلی رساتر از گفتارش، سخن می‌گویند. اقداماتش در عراق سبب تنزل قواعد بین‌المللی حقوق گردیده و در ایجاد بحرانی خطرناک مؤثر بوده است. آن اقدامات برخلاف ادعای وی، نشاندهنده علاقهٔ کمتری به قواعد حقوق بین‌المللی است.

پی‌نوشتها

۱. اظهارات جهان بولتون تحت عنوان «مشروعیت» در امور بین‌المللی: نظر آمریکا در تئوری و عمل»، جامعهٔ فدرالیست، واشنگتن، دی سی، ۱۳ نوامبر ۲۰۰۳.

۲. نقل شده در: Richard Clarke, ***Against All Enemies*** (Free Press, 2004), P. 24

3. Anne - Marie Slaughter, 'Good Reasons for Going Around the UN', ***New York Times***, 18 March 2003, Section A, P. 33.

۴. نگاه کنید به خبرنامه انجمن آمریکایی حقوق بین‌الملل، مارس / آوریل ۲۰۰۴، ص ۱.

۵. تایمز، ۱ مارس ۲۰۰۴، ص ۴؛ دیلی تلگراف، ۱ مارس ۲۰۰۴، ص ۹.

۶. اخبار بی‌بی‌سی، ۸ نوامبر ۲۰۰۴؛ استفن وال، «ایالات متحده را صرفاً می‌توان توسط حقوق بین‌الملل محدود کرد»، ایندیپندنت، ۹ نوامبر ۲۰۰۴، ص ۳۱.

۷. نگاه کنید به میثاق جامعه ملل، مواد ۱۲، ۱۳ و ۱۵.

۸. همان منبع، ماده (۷) ۱۵.

۹. دربارهٔ دفاع از خودِ پیشگیرانه، نگاه کنید به تذکاریه مؤلف به کمیتهٔ گزیدهٔ مجلس عوام در باب امور خارجی، ۱ ژوئن ۲۰۰۴.

10. T. Franck, ***Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*** (Cambridge University Press, 2002), p. 50.

۱۱. استراتژی دفاع ملی ایالات متحده، سپتامبر ۲۰۰۲، ص ۱۵؛ قابل دسترسی در http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

۱۲. سخنان تونی بلر در سیجفیلد، کانتی دورهام، ۵ مارس ۲۰۰۴.

۱۳. در ۱۹۶۶، مادهٔ ۴۲ اساسی را برای اعطای مجوز شورای امنیت به بریتانیا جهت استفاده از زور علیه نفتکشهای تخلیه‌کننده نفت از رودزیا، فراهم ساخت.

۱۴. قطعنامه ۶۷۸ ذکری از مادهٔ ۴۲ نمی‌کند که منجر به ابراز نظرات مختلفی شده است که آیا آن مقرره در واقع اساس حقوقی برای تجویز کاربرد زور است. اگرچه به نظر می‌رسد که نظر معتبر و قابل قبول دیگری باشد، اما حمایت آکادمیک چندی برای این نظر که شوری براساس مواد ۴۲ و ۵۱ منشور عمل کرد وجود دارد. نگاه کنید به:

B. Simma, ***The Charter of the United Nations: A Commentary*** (Oxford University Press, 1995), P. 635.

۱۵. نقل شده در T. Franck ذکر شده در فوق ص ۱۶۷.

۱۶. همان منبع، صص ۸ـ۱۶۷.

۱۷. قطعنامه شماره ۱۲۴۴ شورای امنیت مورخ ۱۰ ژوئن ۱۹۹۹؛ همچنین نگاه کنید به:

G. Simpson, ***Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*** (Cambridge University Press. 2004).

۱۸. ساندی تلگراف، ۲۹ فوریه ۲۰۰۴، ص ۲۴.

۱۹. ریچارد پرل در جلسه‌ای در لندن نوامبر ۲۰۰۳، در آن زمان عضو هیئت سیاست دفاعی ایالات متحده که به دونالد رامسفلد نظر مشورتی می‌داد، حاضرین در جلسه را به تعجب واداشت با ابراز این ادعا که «حقوق بین‌الملل... از ما می‌خواست که صدام حسین را به حال خود بگذاریم»؛ گاردین، ۲۰ نوامبر ۲۰۰۳.

۲۰. نگاه کنید به:

Robert Cooper, ***The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty - First Century*** (Atlantic Books, 2003) P. 155,

در بحث پیرامون استدلال رابرت کاگان در کتاب ***Paradise and Power*** (Atlantic Books, 2003)

۲۱. اخبار بی‌بی‌سی، پخش جهانی، ۱۲ ژانویه ۲۰۰۴.

22. John Kampfner, ***'Blair's Wars***(Free Press, 2003), P. 156.

۲۳. نیویورک تایمز، ۶ آوریل ۲۰۰۲، بخش A ص ۹.

24. Gaby Hinsliff, 'Blair in firing line on Iraq leak', ***The Observer***, 19 September 2004, P. 4.

25. Cited in Andrew Gilligan, 'Why Did the Attorney General Change his Advice?, ***The Spectator***, 6 March 2004, P. 12.

۲۶. کامفنر مذکور در فوق، ص ۱۶۸

27. Margaret Thatcher, ***The Downing Street Years*** (Harper Collins, 1993), P. 331.

۲۸. بیانیه مجلس عوام، ۲۵ فوریه ۲۰۰۳. Hansard, HC, VOl. 400, Col 125

۲۹. سخنرانی در سیجفیلد، کانتی دورهام، ۵ مارس ۲۰۰۴، مذکور در فوق

۳۰. رادیوی ۴ بی‌بی‌سی، برنامه امروز، ۲۶ فوریه ۲۰۰۴.(«من باید مطمئن می‌بودم که ما سوءاستفاده از کمک را به نحوی که غیرقانونی خواهد بود، قول ندهیم».)

http://news. bbc. co.uk/1/hi/uk-politics/348972.stm>

31. Brian Brady, 'Secrets and lies', ***Scotland on Sunday***, 29 February 2004, P. 13.

سفیر مکزیک در ملل متحد، انریک بروگا. در ۲۷ فوریه ۲۰۰۴ اظهار داشت که مکزیک یادداشتی دیپلماتیک در دسامبر ۲۰۰۳ برای حکومت بریتانیا فرستاد و پرسید که آیا بریتانیا و ایالات متحده تلفنهای دیپلماتیک را استراق سمع می‌کرده‌اند. هنگامی که سئوال شد که آیا مکزیک نگران بود از اینکه بریتانیا ممکن است به جاسوسی پرداخته باشد، او پاسخ که «آری با توجه به آنچه از این محاکمه(تفنگ) بیرون آمده بود»: گاردین، ۲۸ فوریه ۲۰۰۴.

۳۲. کامفنر، مذکور در فوق، ص ۲۷۶.

۳۳. قابل دسترسی در http://www.number-10-gov.uk/output/Page 3250. asp>

34. 'Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government', September 2002, P. 17; at

<http://www.number-10.gov.uk/files/pdf/iraqdossier.pdf>

۳۵. گزارش تحقیق باتلر نتیجه گرفت که کمیته مشترک اطلاعاتی نباید گزارش «۴۵ دقیقه» را در ارزیابی‌اش و نیز در پروندهٔ حکومت وارد می‌کرد بدون ذکر اینکه باور مذکور مبتنی است بر ***بررسی اطلاعاتی درباره سلاحهای کشتار جمعی***، ۱۴ ژوئیه ۲۰۰۴، پاراگراف ۵۱۱. ادعای ۴۵ دقیقه بعداً پس گرفته شد:

Marie Woolf, "The 45 - minute claim was false", ***The Independent***, 13 October 2004.

۳۶. استراتژی دفاع ملی ایالات متحده (سپتامبر ۲۰۰۲) ص ۱۵؛ همچنین نگاه کنید به پی‌نوشت ۱۰ در فوق

37. Hansard. HL, Vol. 646, Col. WA3(17 March 2003).

۳۸. اینها در مواد ۳۱ و ۳۲ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ درباره حقوق معاهدات منعکس است که در واقع حقوق بین‌الملل عرفی را دربردارد.

39. Colin Powel, ***A Soldier's Way*** (Arrow Books, 1995), P. 490/

40. General Sir Peter de la Billiere, ***Storm Command*** (Harper Collins, 1995), P. 304, cited by Lord Alexander of the Weedon in "Iraq: Pax Americana and the Law", Tom Sargant memorial annual lecture, 14 October, 2003.

۴۱. سخنرانی جان میجر در دانشگاه تکزاس Texas A&M جشن دهمین سالگرد آزادی کویت، ۲۳ فوریه ۲۰۰۱، ذکر شده در

Lord Alexander of the Weeden, "Iraq: Pax Americana and the Law", Op.Cit, 14 October 2003.

42. V. Lowe, 'The Iarq Crisis: What Now?", Vol. 52, ***International and Comparative Law Quarterly***(2003), P. 859 at 865.

دادستان کل همچنین در پی آن بود که برای استدلال احیاء مجددش از عملکرد شورای امنیت کسب پشتیبانی کند. او ارجاع کرده است به اقدامات انجام یافته توسط ائتلاف در سالهای ۱۹۹۳ و ۱۹۹۸ در پی

تصمیم شورای امنیت که عراق تعهداتش را به موجب قطعنامه‌های گوناگون نقض نموده است. در پاسخ می‌توان به سه نکته اشاره کرد. نخست، اقدامات انجام یافته در ۱۹۹۳ و ۱۹۹۸ از لحاظ خصوصیت و دامنه خیلی محدودتر از اقدامات بعمل آمده در مارس ۲۰۰۳ بودند. دوم، اقدامات مربوطه با توجه به حقایق خاصی که وجود داشت، منجمله بیانات ابراز شده توسط ریاست و اعضای شورای امنیت باید انجام می‌گرفت که نشان‌دهندهٔ رضایت آن شوری بود. سوم، و مهمتر از همه، اقدامات ۱۹۹۳ و ۱۹۹۸ همراه با قطعنامه‌ای همسنگ قطعنامه ۱۴۴۱ نبود که یک «مکانیسم خاص کنترل و ارزیابی» را در نظر داشت که باید توسط شوری در ارتباط با عدم متابعت عراق بکار می‌رفت.

۴۳. «صلاحیت حقوقی برای کاربرد زور علیه عراق» در ***صورتجلسات نود و دومین اجلاس سالانه انجمن آمریکایی حقوق بین‌الملل***، ۱۹۹۸، صص ۵۰ـ۱۳۶(به ویژه نگاه کنید به نظرات مایکل ماتِسون، معاون ارشد مشاور حقوقی، وزارت امور خارجه ایالات متحده).

۴۴. توضیح رأی ایالات متحده، ابراز شده توسط جان نگرو پونته نماینده دائم ایالات متحده نزد سازمان ملل متحد: http://www.un.org/webcast/usall0802.htm>

همچنین نگاه کنید به نظر رابیندر سینگ (QC)، و شارلوت کیلروی، ۱۵ نوامبر ۲۰۰۲، موجود در http://www.publicinterestlawyers.co.uk/leyaldocs/OPION2,doc>

۴۵. نقل شده توسط لرد توماس گرسفورد طی بحث در مجلس اعیان، ۱۷ مارس ۲۰۰۳، Hansard. Cols. 78amd 79.

۴۶. همان منبع

47. Lord Alexander of the Weedon, "Iarq: Pax Americana and the Law", op.cit.

۴۸. لرد برنان به نقل از کوفی انان گفته است که «اکنون اعضای شورای امنیت مواجه با گزینشی بسیار مهم می‌باشند. اگر نتوانند درباره یک موضع مشترک توافق کنند، و اقدامی بدون تجویز شورای امنیت صورت گیرد، مشروعیت و حمایت از چنین اقدامی بنحوی جدی تضعیف خواهد شد.»

Hansard, House of Lords, 17 March 2003, Col. 85.

۴۹. گزارش بررسی باتلر(اداره انتشارات، ۱۴ ژوئیه ۲۰۰۴)، پاراگراف ۲۶۶؛ همچنین به صورت آن لاین موجود است در http://www.butlerreview.org.uk/report>

۵۰. همان منبع، پاراگراف ۲۶۷.

۵۱. تذکاریه سردیوید مانینگ خطاب به نخست‌وزیر، ۱۸ مارس ۲۰۰۳، در *آبزرور*، ۱۹ سپتامبر ۲۰۰۴،ص ۴

52. Ministreial Code of Conduct, Para. 22.

53. Robin Cook, ***The Point of Departure*** (Pocket Books, 2004) P.135

۵۴. *آبزرور*، ۷ مارس ۲۰۰۴، ص ۱.

۵۵. همان منبع، ص ۲.

۵۶. گزارش بررسی باتلر، مذکور در فوق، پاراگراف ۴۷۲.

۵۷. پاراگراف ۲۳ قواعد رفتاری وزیران اشعار می‌دارد: «هنگامی که نظر مشورتی از مأمور حقوقی مندرج در مکاتبه بین وزیران، یا در گزارشهای کابینه یا کمیته‌های وزارتی باشد، نتیجه‌گیری‌ها باید در صورت ضرورت خلاصه شود ولی چنانچه این امر صورت گیرد، متن کامل نظر مشورتی باید ضمیمه باشد.»

۵۸. به هر حال خانم شورت چند هفته بعد استعفا داد. در ۱۹۹۱ وی از عضویت در کابینه سایهٔ حزب کارگر نیز در اعتراض به جنگ اول خلیج[فارس] استعفا داده بود، با وجود اینکه جنگ مذکور را شورای امنیت اجازه داده و به روشنی اقدامی قانونی بود.

59. J. Kampfner, "The Law chief who bowed to Blair", ***New Statesman***, 22 November 2004, P. 9

60. ***New Statesman***, 29 November 2004.

61. Felicity Barringer, "The Struggle for Iraq: United Nations, Annan tells GeneralAssembly that the UN must correct its weakness", ***New York Times***, 23 September 2003, P. 13.

سخنرانی دبیرکل خطاب به مجمع عمومی نیز موجود است در:

http://www.un.org/webcast/ga/58/Statemonts/sg2 eng 030923.htm>

۶۲. نگاه کنید به پی‌نوشت ۱۹.

فصل نهم
تروریستها و شکنجه‌گران

تروریستها و شکنجه‌گران

«حقوق بین‌الملل؟ بهتر است وکیلم را صدا کنم. [...] نمی‌دانم منظور از حقوق بین‌الملل چیست»

جورج دبلیو. بوش. ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۳

وقتی موکلتان نظر شما را درباره مقررات بین‌المللی منع شکنجه می‌پرسد شما به عنوان حقوقدان بین‌المللی چه می‌کنید؟ آیا با توجه به مقررات، از خود می‌پرسید که چگونه یک دادگاه بین‌المللی ـ یا متحدان شما ـ ممکن است این موضوع را مورد بررسی قرار داده و به یک نتیجهٔ متوازن برسند؟ یا اینکه توجه خود را معطوف به مسائل ظریفتر مانند ارتباط موضوع، قابلیت کاربرد و قابلیت اجرای قواعد بین‌المللی در زمینهٔ ملی می‌کنید، و به نتیجه‌ای می‌رسید که می‌دانید ـ اگر از خودتان سئوال کنید ـ هیچ دادگاه بین‌المللی آن را نخواهد پذیرفت؟ بگذارید آن را به نحو دیگری مطرح سازم. آیا شما توصیه می‌کنید، یا پوشش حقوقی فراهم می‌نمائید؟

وقتی که تصاویر رسوای ابوغریب و شهادتهای مربوطه در حوزهٔ توجه عمومی قرار گرفت، ما نمی‌دانستیم که حقوقدانان در وزارت دادگستری ایالات متحده و جاهای دیگر چه توصیه‌های مشروح حقوقی را به حکومت ایالات متحده در باب مقررات بین‌المللی

منع شکنجه داده بودند. ولی طی هفته‌های بعد مجموعه‌ای غنی از نظریات و تذکاریه‌های حقوقی افشا شد که بر منطقی پرتو افکند که فراهم‌آورندهٔ زمینه‌ای بود که ابوغریب در آن می‌توانست پدید آید. بطور خلاصه برهان اصلی نظرات و توصیه‌های مذکور اثبات عدم قابلیت کاربرد مقررات بین‌المللی بود و اینکه آنها بی‌ربط یا غیرقابل اجرا می‌باشند. لذا توصیه می‌شد که رویه‌های بازجویی باید بدون توجه به محدودیتهای ناشی از تعهدات بین‌المللی که بر ایالات متحده بار می‌شود، تعریف و تعیین گردد. یعنی تا آنجا که عمل و رویه بازجویان با حقوق ایالات متحده منطبق باشد کافی است. این توصیه‌ها، عبارات روشن کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه و سایر معاهدات و مقرراتی را که ایالات متحده را متعهد می‌ساخت، نادیده می‌انگاشت. توصیه‌های مذکور به تعریف شکنجه در حقوق بین‌الملل، و ممنوعیت شکنجه تحت هر شرایطی بی‌اعتنا بود. حتی به نحو گستاخانه‌ای معتقد به دفاع، مصونیت و معافیت از مسئولیت شکنجه‌گران بود. در تلاش برای کاستن از بار سنگین رسوایی وارده، کاخ سفید تعدادی از اسناد را از طبقه‌بندی خارج ساخت، اگرچه شامل تمامی توصیه‌ها نبود، ولی معلوم شد که اسناد کاخ سفید دقیقاً بررسی نشده بودند. زیرا برخی از آنها حتی بدتر از مطالب افشا شده، حاوی توصیه‌هایی بود که بعداً مردود دانسته شد.

هم تصاویر مذکور فضاحت بار بودند و هم نظرات حقوقی. چگونه شد که در آغاز قرن بیست و یکم، بعد از گذشت بیش از پنجاه سال عمر از حقوق بشردوستانه و قوانین حقوق بشر چنین اعمالی صورت گرفت؟ چگونه کشوری آنقدر متعهد به مقررات، می‌توانست حقوقدانانش را موظف به تمهید چنین امری نماید؟ و چگونه آن حقوقدانان می‌توانستند تا این حد و به نحو بارزی در خطا باشند؟

*

«جنگ علیه تروریسم» بسیاری از حقوقدانان را به بیراهه کشانده است. این «جنگ» ساختگی بهانه‌ای شد برای نسخ مقررات محرز و معقول حقوق بین‌الملل، که ایالات متحده در گذشته آن را حمایت، بدان استناد و غالباً آن را ایجاد کرده بود. در اذهان مشاوران حقوقی منصوب بنا به ملاحظات سیاسی، استدلال مطروحه چیزی همانند این است: ۱) ایالات متحده مواجه با تهدیدی نامتوازن است که خطری جاری و آشکار می‌باشد؛ ۲) تمامی ابزار لازم را جهت کسب اطلاعات از بازداشت‌شدگان می‌توان به کار برد که باید به عنوان رزمنده و نه مجرم عادی با آنها رفتار کرد و ۳) حقوق بین‌الملل قابلیت کاربرد ندارد. و / یا غیرقابل اجراست و / یا نامربوط است، و در هر صورت مقررات حقوق بین‌الملل باید به نحوی تفسیر گردد که امکان دهد کشور مورد تهدید، هر چه را لازم می‌داند برای حفظ خود انجام دهد. من بایستی این نکته را روشن سازم که این نوع تحلیل حقوقی، آنی نیست که به وسیله اکثریت وسیع مشاوران حقوقی در وزارت خارجه ایالات متحده یا هیئت مشاوران حقوقی ارتش ایالات متحده یا توسط مشاوران حقوقی حکومت بریتانیا یا تقریباً در هر حکومت دیگری در جهان توصیه شود. مشورت حقوقی مورد انتظار من چیزی قرین این طریقه می‌باشد. دو مجموعهٔ مقررات بین‌المللی حاکم بر اِعمال شکنجه و بازجویی وجود دارد: مجموعهٔ نخست شکنجه را ممنوع می‌سازد؛ مجموعه دوم مقرر می‌دارد که شکنجه نمی‌تواند علیه تروریستها مورد استفاده قرار گیرد، خواه آنان مبارز باشند خواه جانی و تبهکار. اصل حاکم باید این باشد: آنچه به خود نمی‌پسندی به دیگران مپسند.

از زمان جنگ جهانی دوم شکنجه و سایر رفتارهای بیرحمانه و غیرانسانی از لحاظ بین‌المللی غیرقانونی شده است. اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ اشعار می‌دارد که: «احدی را نمی‌توان تحت شکنجه یا مجازات یا رفتاری قرار داد که ظالمانه و برخلاف

انسانیت و شئون بشری یا موهن باشد» هیچ جایی برای استثناء نمی‌گذارد. عبارات مشابهی را می‌توان در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی(ماده ۷) و کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر(ماده (۲) ۵) یافت. هر دو سند مذکور که برای ایالات متحده لازم‌الاجراست. کنوانسیون سوم ژنو ۱۹۴۹ شکنجه جسمی و روحی و هر نوع اجبار و زور علیه اسیر جنگی را قدغن می‌سازد(ماده ۱۷). چنین اقداماتی را نقض شدید و جدی کنوانسیون محسوب می‌دارد(ماده ۱۳۰). کنوانسیون چهارم ژنو دولت اشغالگر را از شکنجه هر شخصِ تحتِ حمایت ممنوع می‌کند(ماده ۳۲) و نیز تمامی سایر «اقدامات وحشیانه» را (ماده ۲۸۳). پروتکل یک ژنو ۱۹۷۷ ـ که مقررات مربوطهٔ آن تجلی حقوق عرفی است ـ «تمام انواع شکنجه» و هر اهانتی به حرمت انسانی ـ علیه هر فردی تحت هر شرایطی را ممنوع می‌سازد. حتی تهدید به انجام چنین اعمالی نیز قدغن است(ماده (۲) ۷۵). اینها استانداردهایی است که کلیهٔ بازداشتیها به عنوان حق از آن برخوردارند.

کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه این تکالیف عمومی را یک کاسه کرده و آنها را به شکل مقررات خاص‌تری تدوین می‌نماید. شکنجه و «سایر اعمال بیرحمانه، غیرانسانی یا رفتار و مجازات توهین‌آمیز» را ممنوع می‌سازد.[1] شکنجه را جرمی کیفری محسوب می‌دارد و درصدد پایان دادن به معافیت از مجازات برای هر شکنجه‌گری است با محروم ساختن وی از پناه بردن به معاذیر ممکن. مجلس اعیان حکم کرد که ادعای آگوستو پینوشه نسبت به مصونیت نمی‌تواند در برابر کنوانسیون ۱۹۸۴ تاب بیاورد. کنوانسیون، شکنجه را به نحو وسیعی تعریف می‌کند: «هر عملی که موجب درد و آزار شدید خواه جسمی خواه روحی گردد که عامداً بر شخص وارد آید». آن همچنین شامل اعمالی است که توسط یک مقام دولتی اجازه داده شده ـ یا مورد رضایت و تأیید بوده و نیز اعمالی را دربرمی‌گیرد که جهت کسب اطلاعات از قربانی یا شخص ثالث یا گرفتن اعتراف انجام

می‌شود(ماده یک). کنوانسیون مطلقاً هیچ اوضاع و احوالی - حتی «جنگی علیه تروریسم» را نمی‌پذیرد که در آن شکنجه مجاز شود:

> هیچ مقتضیات استثنایی در هر وضعی، خواه حالت جنگ یا تهدید به جنگ، بی‌ثباتی سیاسی داخلی یا هر حالت اضطراری عمومی دیگر را نمی‌توان مستندی جهت توجیه شکنجه قرار داد.[۲]

اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی نیز بنحو مشابهی شکنجه و سایر اعمال غیرانسانی را جنایت جنگی و جنایات علیه بشریت می‌شناسد. اینها بخشهایی از اساسنامه رم هستند که ایالات متحده نسبت به آن تا آنجا که من اطلاع دارم اعتراضی نداشته است.

این حوزه‌ای است که مقررات حقوق بین‌الملل صریح است. مهم نیست که شخص تبهکار است یا یک رزمندهٔ محارب، یا یک رزمنده قانونی یا یک رزمنده غیرقانونی. یا یک جنگجوی القاعده یا یک پیمانکار خصوصی آمریکایی، وی نمی‌بایست شکنجه گردد و نباید تحت سایر اعمال وحشیانه، غیرانسانی یا رفتار موهن قرار گیرد. اگر چنین شود، مرتکب آن اَعمال باید به موجب قانون کیفری مجازات گردد. و هر شخصی که تهدید به شکنجه می‌کند، یا همدست بوده یا در شکنجه شرکت دارد، با او نیز باید به عنوان تبهکار رفتار شود. شراکت در جرم می‌تواند شامل یک افسر فرمانده یا یک مقام سیاسی بشود، می‌تواند یک مشاور حقوقی باشد که چراغ سبز برای اِعمال شکنجه می‌دهد، می‌تواند یک نخست‌وزیر یا یک رئیس جمهور باشد.

این ممنوعیت مطلق با قواعدی از دسته دوم ارتباط می‌یابد که وضع تروریستها را موردنظر قرار می‌دهد: آیا با آنها باید به عنوان تبهکار یا رزمنده رفتار کرد؟ پاسخ بستگی به خصوصیت فرد دارد. اگر او عضو نیروهای مسلح و منظم طالبان است یا عضو گارد ریاست جمهوری صدام حسین، بنابراین او یک رزمنده است و باید براین اساس با وی

رفتار شود. یعنی پس از دستگیری از حمایت به موجب حقوق بشردوستانهٔ بین‌المللی، شامل کنوانسیونها و پروتکلهای ژنو، برخوردار است. حتی اگر گمان برود که او اطلاعاتی دارد که ممکن است در «جنگ علیه تروریسم» مفید باشد، محدودیتهای دقیقی درخصوص بازجویی از او وجود دارد. او را نمی‌توان شکنجه کرد یا رفتاری برخلاف انسانیت و شئون بشری تحت هر شرایطی با وی داشت.

چنانچه او مظنون به عضویت در القاعده باشد که گمان برود یک حمله انتحاری را برنامه‌ریزی کرده، چه باید کرد؟ یا در مورد یک شورشی در عراق بعد از جنگ مارس ۲۰۰۳، که مظنون به بمب‌گذاری درکنار جاده به منظور هدف قرار دادن حکومت موقت ائتلافی است؟ آیا او یک رزمنده است یا یک تبهکار؟ حقوق بین‌الملل چنین فردی را به عنوان تبهکار و نه جنگجو می‌شناسد. بریتانیا نیز چنین نگرشی را درباره ارتش جمهوریخواه ایرلند اتخاذ کرد، که ادعایشان را به اینکه به عنوان رزمنده با آنان رفتار شود مردود می‌دانست، عمدتاً بر این اساس که اِعمال قوانین جنگ به اقدامات آنان مشروعیت خواهد بخشید. کنوانسیون بین‌المللی ۱۹۹۷ به منظور سرکوبی بمب‌گذاریهای تروریستی با پیروی از همین استدلال آن را جرم کیفری شناخت، یعنی بمب‌گذاری در یک مکان عمومی یا تسهیلات و تأسیسات دولتی یا حکومتی که هدف از آن انهدام یا مرگ باشد. ایالات متحده، بریتانیا و بیش از ۱۲۰ کشور دیگر این نگرش را مورد حمایت قرار دادند. دولتهای متعاهد کنوانسیون موافقت کردند که هر شخصی را که گمان می‌رود در فعالیتهای تروریستی دست دارد تحت پیگرد کیفری قرار دهند، یا آنان را محاکمه کرده یا به کشوری که می‌خواهد آنان را تحت پیگرد قرار دهد مسترد دارند. ایالات متحده در ژوئن ۲۰۰۲ یعنی بعد از واقعه ۱۱ سپتامبر عضو این کنوانسیون شد.

کنوانسیون ۱۹۹۷ در هیچ جایی نمی‌گوید که این تبهکاران از حمایت عادی قانون

معاف هستند، یا اینکه شما می‌توانید آنها را شکنجه کنید یا رفتاری خلاف انسانیت با آنان داشته باشید. درست برعکس، کنوانسیون صراحتاً «رفتار عادلانه» با هر شخصی را که به موجب این مقررات تحت بازداشت است، تضمین می‌نماید. رفتار عادلانه عبارتست از رعایت حقوق و ضمانتها طبق «مقررات قابل اِعمال حقوق بین‌الملل و منجمله حقوق بین‌المللی حقوق بشر».[۳]

مقررات منع شکنجه و کیفری شناختن تروریسم در ترکیب با یکدیگر جایی را برای استثنا نمی‌گذارد. دلیل منطقی آن ساده است: شکنجه از لحاظ اخلاقی نادرست و برطبق دستورالعمل میدانی ارتش ایالات متحده شیوه‌ای پست و حقیر است که منجر به نتایجی غیرقابل اعتماد می‌گردد. در ۱۹۹۹ دیوانعالی اسرائیل حکمی تاریخی و برجسته را به اتفاق آراء صادر کرد که سرویسهای امنیتی اسرائیل را از سوء رفتار فیزیکی با تروریستهای مظنون طی مراحل بازجویی منع کرد. قاضی اعظم، باراک، نوشت: «این سرشت دمکراسی است، نه تمامی ابزار برای آن قابل پذیرش است، و نه همهٔ اعمالی که توسط دشمنانش به کار می‌رود برای او مجاز است».[۴] امروز کلمات وی طنینی قوی دارد:

> اگرچه دمکراسی با دستی بسته در پشت باید مبارزه کند، معذلک دست بالا را دارد. حراست از حکومت قانون و به رسمیت شناختن آزادی هر فرد، جزء مرکبهٔ مهمی در ادراک او از امنیت است. در پایان کار آنها موجب تقویت روحیه و اقتدارش شده و امکان غلبه بر مشکلاتش را فراهم می‌آورد.

دادگاه مذکور اشعار داشت که بر آن نیست که آیا از دفاع به اصطلاح «اصل ضرورت» می‌توان در تجویز شکنجه استفاده کرد. در قضیهٔ مربوط به بمب ساعتی ممکن است به آن استناد کرد(در صورتی که گمان می‌رود که مظنونِ تحت بازداشت اطلاعاتی درباره

حمل بمبی داشته باشد که هر لحظه امکان انفجارش هست). چنین موردی را باید براساس ماهیت و اهمیت آن زمانی که پیش می‌آید، تصمیم گرفت. دیوانعالی اسرائیل حکم کرد آنچه دولتها نباید انجام دهند، توسل به استدلال ضرورت، برای توجیه دستورالعملها و مجوزهایی است که «ابزار فیزیکی تعدی به آزادی» را طی بازجویی از مظنونان به فعالیتهای تروریستی بکار برد. دیوان ممنوعیت مطلق اِعمال شکنجه و رفتار وحشیانه، غیر انسانی و موهن در حقوق بین‌الملل را خاطر نشان ساخت: هیچ استثنایی وجود ندارد و «جایی برای برقراری موازنه میان محاسن و معایبش نیست».*

❊

حوادث ۱۱ سپتامبر دری را گشود که دیوانعالی اسرائیل خواست آن را ببندد. کوتاه مدتی بعد از حملات مذکور، دولت بوش رویه‌ای را برگزید که منجر به ایجاد مراکز بازجویی در قندهار، بگرام و گوانتانامو و سپس شکنجه کردن بازداشتیها در ابوغریب و سایر جاها شد. برطبق گزارش رسانه‌ها پرزیدنت بوش دستوری محرمانه را امضاء کرد که با اقتدار جدیدی به سیا اجازه می‌داد که یک سری اماکن بازداشت در خارج از آمریکا را تدارک ببینند برای بازجویی «خشونت‌آمیز بی‌سابقه» از کسانی که در آنجا محبوسند. گوانتانامو به صورت مکانی برای اخذ و گردآوری اطلاعات بدون توجه به محدودیتهای حقوق بین‌الملل و قوانین ایالات متحده درآمد. حکم دیوانعالی در دعوای رسول در ژوئن ۲۰۰۴ آغازی در جهت نفی آن اقدامات بود. آنچه دیوانعالی هنوز مورد توجه قرار نداده ولی دادگاههای فدرال معذلک ممکن است به آن بپردازند این است که آیا رژیم بازجویی در گوانتانامو منطبق با قوانین و تعهدات بین‌المللی آمریکا می‌باشد؟ روش‌های

* «دو صد گفته چون نیم کردار نیست». واقعیات عینی حکایت از تجویز توسل به هر اقدامی منجمله کشتار مردم را به بهانه احتمال تروریست بودن دارد. م

بازجوییِ مدل گوانتانامو ظاهراً در افغانستان به کار رفته و سپس باید به عراق، منجمله به ابوغریب، صادر شده باشد، جایی که لزوم اِعمال کنوانسیونهای ژنو رسماً مورد قبول است.

ما درباره رژیم پنهانی سیا چیزی نمی‌دانیم. همچنین درباره گوانتانامو، ماجرای کامل آن هنوز گفته نشده است، از جمله اینکه مقامات بالای سلسله مراتب تا چه حد در جریان تصمیم‌گیری بوده‌اند ـ معذلک چیزهای زیادی معلوم است. نخستین بازداشتیها در ژانویه ۲۰۰۲ وارد شدند. آنها تحت بازجویی طبق اصول مقرر در راهنمای نیروی زمینی ۳۴ـ۵۲ Field Manual ارتش ایالات متحده مورخ ۱۹۸۷ قرار گرفتند. راهنمای مذکور که به FM34-52 معروف است، «اصول اساسی دکترین بازجویی و رویه‌ها و شیوه‌های قابل اعمال را برای بازجویی‌های اطلاعاتی ارتش مقرر می‌دارد.» اف ام ۳۴ـ۵۲ در ذکر ممنوعیت استفاده از زور یا تهدید به زور بدون هیچ ابهامی اشعار می‌دارد:

> کاربرد زور، شکنجه روحی، تهدید یا اِعمال رفتار غیرانسانی و نامطلوب از هر نوع به موجب قانون ممنوع است و به هیچ وجه توسط حکومت ایالات متحده مجاز یا قابل اغماض نیست. تجربه نشان می‌دهد که استفاده از زور برای جلب همکاریِ منبع در بازجویی لازم نمی‌باشد. بنابراین استعمال زور، شیوه‌ای بیهوده است، زیرا به نتایج غیرقابل اعتمادی منجر می‌گردد. ممکن است به کوششهای بعدی جمع‌آوری اطلاعات نیز زیان وارد آورد، و می‌تواند منبع را تحریض کند که آنچه را تصور می‌کند بازجو دوست دارد بشنود، بیان دارد. بهرحال، استفاده از زور را نباید با اقدامات روانشناسی، تردستیهای لغوی، یا سایر خدعه‌های بدون خشونت یا غیراجباری اشتباه گرفت که مورد استفادهٔ بازجویان در پرسش از منابع مردد یا غیر همکاری‌کننده می‌باشد.[...] مضاف بر آن، عدم

> توانایی در عملی کردن تهدید به خشونت یا زور سبب می‌شود که چنانچه منبع تهدید وی را به چالش گیرد بازجو غیرمؤثر شود. نتیجه آنکه هم از لحاظ حقوقی و هم اطلاعاتی، محدودیتهای مقرر توسط حقوق بین‌الملل، موافقتنامه‌ها و عرف، تهدید به زور، خشونت و محرومیت را به عنوان شیوه‌های بازجویی بی‌ثمر می‌سازد.(۵)

طبق نظر پنتاگون، تا تابستان ۲۰۰۲ معلوم شده بود که اف ام ۵۲ـ۳۴ نتایج مطلوب را به بار نمی‌آورد. پنتاگون می‌خواست «روش‌های اضافی بازجویی» را در مورد بازداشتیهای گوانتانامو به کار گیرد که گفته می‌شد ارتباط نزدیکی با رهبری القاعده و اعضای برنامه‌ریز، «منجمله تأمین‌کنندگان مالی، محافظان، استخدام‌کنندگان و عاملان عملیات دارند.»(۶) اینها افرادی بودند که «گمان می‌رفت دارای اطلاعات باارزش درخصوص طرحهای القاعده هستند» و اینکه در بازجوییهای نسبتاً سبکِ مندرج در اف ام ۵۲ـ۳۴ از خود مقاومت نشان می‌دادند.

از سرهنگ دوم خانم دایان بی‌ور، حقوقدان ارتش ایالات متحده خواسته شد که درباره موضع حقوقی نظر مشورتی ارائه نماید. وی نوشت که شیوه‌های خشونت‌آمیزتر بازجویی، بیش از آنچه مندرج در اف ام ۵۲ـ۳۴ می‌باشد، «ممکن است به منظور کسب اطلاعات از بازداشتیهایی موردنیاز باشد که در برابر تلاشهای بازجویی مقاومت ورزیده و مظنون بداشتن اطلاعات با اهمیت و حیاتی برای امنیت ملی هستند.»(۷) تذکاریهٔ مورخ ۱۱ اکتبر ۲۰۰۲ وی مشکل را چنین توصیف می‌کند: بازداشتیها در حال ایجاد استراتژیهای ماهرانه و ظریف مقاومت در برابر بازجویی هستند. زیرا قادرند میان خود ارتباط برقرار و یکدیگر را مطلع سازند. مشکل مذکور با توجه به این حقیقت که هیچ سیاست معینی پیرامون مرزهای بازجویی و عملیات در گوانتانامو وجود نداشت تشدید شد. و «احساس بسیاری از بازجویان در گذشته آن بوده که آنها نمی‌توانستند اَعمالی را

که ممکن است بحث‌انگیز تلقی شود، انجام دهند.» طبق تذکاریه خانم بی‌ور تعهدات بین‌المللی آمریکا بی‌ربط و نامربوط می‌باشند و شیوه‌های بازجویی ـ منجمله وسایل مجبورکننده و محدودیتها درخصوص شکنجه ـ منحصراً باید برطبق قوانین ایالات متحده انجام گیرد.

تحلیل وی مستمسک خوبی را فراهم می‌کند که چگونه باید حقوق بین‌الملل را از سر خود رفع کرد. دستور اجرایی ۷ فوریه ۲۰۰۲ پرزیدنت بوش مشخص ساخت که بازداشتیها اسیر جنگی محسوب نمی‌شوند. بنابراین غرض آن بود که «محدویتهای کنوانسیونهای ژنو که بطور معمول باید حاکم بر بازجوئیهای نظامیان دستگیر شدهٔ دشمن باشد در مورد پرسنل آمریکایی که به بازجویی از بازداشتیها در [گوانتانامو] می‌پردازند، لازم‌الاجرا نیست.» در حقیقت سرهنگ دوم بی‌ورگامی فراتر نهاد: «هیچ مجموعهٔ قوانین بین‌المللی «رأساً کاربرد ندارد.» او نمی‌گوید که قواعد بین‌المللی وجود ندارد بلکه معتقد است مقررات بین‌المللی یا طبق قانون داخلی قابل اِعمال نیستند یا قابلیت اجرایی ندارند. برای نیل به این نتیجه‌گیری فوق‌العاده به بررسی کنوانسیونهای گوناگون بین‌المللی می‌پردازد که هنجارهایی الزامی را بر ایالات متحده تحمیل می‌کند ـ از جمله کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، و کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر ـ و سپس توضیح می‌دهد که چرا هیچکدام از آنها تعهداتی را ایجاد نمی‌کند که حقیقتاً قابل استناد جهت محدود ساختن بازجوها باشد. این بدان سبب است که یا ایالات متحده رزروی (شرطی) را قائل شده که اولویت را به قانون فدرال ایالات متحده می‌دهد یا معاهده «بخودی خود» قابلیت اجرایی ندارد (یعنی با آنکه ایالات متحده را به موجب حقوق بین‌المللی ملزم ساخته ولی حقی را برای افراد بوجود نمی‌آورد که بتوانند از دادگاههای ملی اجرای آن را خواستار شوند). تعجب‌آور است که

هیچ ذکری از حقوق عرفی بین‌المللی به میان نمی‌آورد که علی‌الخصوص در ماده ۷۵ پروتکل یک ژنو ۱۹۷۷ آمده است. لذا تقید اف ام ۵۲ـ۳۴ به «محدودیتهای مقرر در حقوق بین‌الملل ـ موافقتنامه‌ها و عرف» را به راحتی نادیده گرفته است. منطق این استدلال مضحک است. یعنی اینکه حقوق بین‌المللی نامربوط است. آیا شما می‌توانید تصور کنید واکنش ایالات متحده چه خواهد بود اگر کشور دیگری یک آمریکایی را شکنجه کند و در دفاع از آن بگوید، «اوه، خیلی متأسفم، درست است که ما معاهده بین‌المللی ممنوعیت شکنجه را امضاء کرده‌ایم ولی در حقوق داخلی ما مفاد آن قابل اجرا نیست. بنابراین ما نباید آن را در اینجا اعمال نمائیم». این منطق سرهنگ دوم بی‌ور است.

در همین ایام در وزارت دادگستری ایالات متحده، همکار غیرنظامی این خانم نیز بی‌کار نبود. در اول اوت ۲۰۰۲، چند ماه قبل از اینکه سرهنگ دوم بی‌ور توصیه خودش را تهیه کند. گونزالس آلبرتو، مشاور پرزیدنت بوش، دو تذکاریه دریافت داشت، ظاهراً این دو مربوط به گوانتانامو نبودند، ولی ارتباط با بازجوئیهایی داشتند که در سایر جاها انجام می‌شد منجمله آنهایی که توسط سیا صورت می‌گرفت.

یک تذکاریه از جان یو، معاون دستیار دادستان کل بود.(۸) از او سئوال شده بود که آیا احتمال دارد شیوه‌های بازجویی معمول درباره عاملان دستگیر شدهٔ القاعده، که به موجب قوانین ایالات متحده، قانونی است، منجر به پیگرد در دیوان کیفری بین‌المللی بشود، یا اینکه ناقض کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه باشد. به نظر می‌رسید سئوال بدان سبب مطرح شده بود تا مشخص گردد که آیا بازجویی انجام یافته در سرزمین کشوری که عضو دیوان کیفری بین‌المللی است، می‌تواند مغایر قواعد دیوان کیفری بین‌المللی قلمداد شود. یو در محافل دانشگاهی به عنوان یک شکاک و بدبین نسبت به حقوق

بین‌الملل معروف، و عقایدش مشحون از خطاهای اساسی حقوق است. او می‌نویسد از آنجا که ایالات متحده عضو اساسنامه رم نیست، «نمی‌تواند مکلف به رعایت مقررات معاهده دیوان کیفری بین‌المللی باشد و نه اینکه اتباع ایالات متحده تحت پیگرد دیوان کیفری بین‌المللی قرار خواهند گرفت.» نکته اول درست ولی دومی نادرست می‌باشد. افراد، نه دولتها، خوانده در برابر دیوان می‌باشند. اگر یک عامل سیا مرتکب شکنجه گردد، که به سطح جرم جنگی یا جرم علیه بشریت برسد آن هم در سرزمین دولتی که عضو اساسنامه است، در این صورت او را می‌توان در دیوان کیفری بین‌المللی تحت پیگرد قرار داد. اساسنامه رم در این نکته کاملاً واضح است. یک دانشجوی سال اول حقوق هم قادر به درک آن است.

اما درخصوص کنوانسیون منع شکنجه، یو نتیجه گرفت که مشارکت آمریکا بر این فرض و اساس منطقی استوار بود که تعریف شکنجه در کنوانسیون «دارای همان شرایط دقیق» قانون مربوطهٔ فدرالِ ایالات متحده می‌باشد. این مهم است زیرا کنوانسیون حد کمتری را قائل می‌شود برای اعمالی که باید به عنوان شکنجه تعریف شوند، بنا به تحلیل یو، چنانچه عملی به موجب قانون ایالات متحده به عنوان شکنجه محسوب نگردد، نمی‌توان آن را شکنجه طبق تعریف کنوانسیون دانست. این استدلالی نومیدکننده است. این یکی از قواعد اساسی در حقوق بین‌الملل است که در صورت تعارض بین یک قاعده در حقوق بین‌المللی و حقوق داخلی، تفوق با حقوق بین‌المللی خواهد بود. به محض اینکه قاعده مذکور نسخ شود، آنگونه که یو پیشنهاد می‌کند، دیگر حقوق بین‌المللی باقی نخواهد ماند. پس در این صورت چرا اصولاً باید زحمت مذاکره در باب معاهده‌ای راجع به شکنجه را به خود داد؟ هر دولتی آزاد خواهد بود که تعریف خودش از شکنجه را جایگزین تعریف کنوانسیون کند. ولی یو به نحو جدی‌تری، درباره آنچه ایالات متحده

هنگام تصویب کنوانسیون بعمل آورد مرتکب سوء ادراک شده است. ایالات متحده «شرطی» را قایل نشد که شکنجه را خودش مجدداً تعریف کند و حد بالاتری را بگذارد، بلکه «تفاهم و ادراکش» را منظور کرد. این چیزی کاملاً متفاوت است. در صورتی که یک «رزرواسیون» می‌تواند تعهد حقوقی بین‌المللی را تغییر دهد. یک «تفاهم» نمی‌تواند.

یو، می‌نویسد که آلمان درباره رزروهای ایالات متحده اظهارنظر کرد ولی «مخالفت صریحی با هیچ یک از رزروهای مزبور نداشت». در حقیقت آلمان گفت که برداشت و ادراک مذکور «تکالیف ایالات متحده را به عنوان دولت عضو کنوانسیون تغییری نمی‌دهد.» بنابراین تعریف مندرج در کنوانسیون ـ تعریف بین‌المللی ـ غلبه می‌یابد. تفسیر نادرست و خودسرانهٔ یک مشاور حقوقی ارشد وزارت دادگستری هر چه باشد آن را نمی‌تواند تغییر دهد.

دومین تذکاریه دریافتی توسط گونزالس، مفصل‌تر و از سوی جی. بای بی (Jay Bybee)، دستیار دادستان کل احتمالاً رئیس یو بود.(۹) تذکاریهٔ مذکور استانداردهای رفتار مقرر در کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه را آنگونه که به موجب قانون فدرال ایالات متحده اجرا می‌شود، مورد توجه قرار داد. مقامات دولت تأیید کرده‌اند که تذکاریهٔ بای بی «کمک به ایجادِ اساسی حقوقی بعد از حدوث واقعه جهت کاربرد رویه‌های خشن توسط سیا درخصوص رهبران سطح بالای القاعده نمود.»(۱۰) مجله نیوزویک گزارش کرده است که تذکاریه اول اوت ۲۰۰۲ با توجه به پرسشهای سیا تهیه شد که چه رفتاری را باید نسبت به دستگیرشدگانی بعمل آورد که گفته می‌شود تروریستهای سطح بالای القاعده هستند مانند ابن الشیخ اللیبی و ابوزبیده، که از همکاری خودداری می‌کردند. با اتکا بر همان نکته آغازین آنگونه که بی‌ور و یو گفته بودند ـ ما برتریم و قانون ما بر هر چیزی تفوق دارد ـ بای بی همهٔ اصول تفسیر معاهده را

باطل دانسته و نتیجه می‌گیرد که شکنجه فقط شامل شدیدترین اعمالی است که تحمل درد شدید آن از سوی قربانی دشوار باشد. او می‌نویسد: «جایی که درد جسمی است باید میزان آن به شدتی باشد شبیه آنی که همراه با جراحت فیزیکی شدید است مانند مرگ یا نقض عضو.» او تلویحاً بر آن است که «هر چیزی کمتر از آن شکنجه نخواهد بود بلکه مجاز است. در صورتی که درد روانی باشد بنابراین «مستلزم رنجی است که نه فقط در لحظه وارد آمدن احساس شود بلکه آسیب روانی استمرار داشته و طولانی باشد، مانند آنچه در اختلال روانی مشاهده می‌شود شبیه آنچه در اختلال روانی مانند استرسهای پساروانی دیده می‌شود.»(۱۱) این تکان‌دهنده‌ترین نظریه حقوقی است که من تاکنون به آن برخورد کرده‌ام. چنین تحلیلهای «حقوقی» توسط شخصی صورت گرفته که هم اینک قاضی فدرال است، تفسیر مذکور هیچ ربطی با تعریفی پیدا نمی‌کند که ایالات متحده و ۱۲۰ کشور دیگر امضای خود را پای کنوانسیون منع شکنجه گذاشتند.

و از این بدتر هم می‌شود. بر طبق نظر بای بی، کنگره ایالات متحده نمی‌تواند نسبت به دستور رئیس جمهور در انجام بازجویی از رزمندگان دشمن بیش از آنی دخالت کند که ممکن است دیکته کردن تصمیمات استراتژیک یا تاکتیکی در عرصهٔ نبرد محسوب شود. بنابراین رئیس جمهور معاف از تمام محدودیتهای حقوقی است. قوانینی که مانع رئیس جمهور از بدست آوردن اطلاعاتی شود که به باور او ضروری برای ممانعت از حملات به ایالات متحده می‌باشد، برخلاف قانون اساسی خواهد بود.(۱۲) دستیار دادستان کل ایالات متحده نتیجه می‌گیرد که تحت مقتضیات جاری برخی دفاعیات حقوق کیفری مانند اصل ضرورت، و دفاع از خود می‌تواند توجیه‌کنندهٔ شیوه‌های لازم بازجویی برای جلوگیری از تهدید مستقیم و فوری علیه ایالات متحده و اتباعش باشد. این نظر، ممنوعیت مطلق شکنجه در تمامی اوضاع و احوال مندرج در کنوانسیون منع

شکنجه را نسخ می‌کند. بنا به توصیهٔ بای بی آن ممنوعیت قابل اِعمال در حقوق ایالات متحده نیست، زیرا در قوانین ذیربط فدرال گنجانیده نشده است. بنابراین کنگره ایالات متحده باید مقصودی داشته که اجازهٔ توسل به شکنجه را با توجه به «ضرورت یا دفاع ایام جنگ» بدهد.(۱۳) وی نهایتاً نتیجه می‌گیرد که اصل دفاع از خود، به یک حکومت که خوانده قرار گرفته امکان می‌دهد تا استدلال کند که استفاده از شکنجه در بازجویی «به خاطر حفظ کشور از حمله» قابل توجیه است.(۱۴)

این ارزیابی از حقوق بین‌الملل مسلماً غلط است. من نمی‌توانم دربارهٔ این موضوع تحت قوانین آمریکا اظهارنظر کنم. ولی خرسندم که به هارولد کُه Harold Koh، رئیس مدرسه حقوق ییل و کارشناس معروف در حقوق اساسی ایالات متحده و حقوق بین‌الملل احترام بگذارم: تذکاریه‌ها «به طرز فضاحت‌باری غلط هستند. آنها صرفاً یک تحلیل حقوقی مغلوط و پر از اشتباه می‌باشند. این مفهوم که رئیس جمهور اقتدار قانون اساسی دارد برای اجازهٔ شکنجه مانند اینست که گفته شود او اختیاراتی به موجب قانون اساسی دارد که مرتکب نسل‌کشی(ژنوسید) گردد.»(۱۵) تحلیلهای بی ور، بابی بی و یو عمیقاً گناهکارانه و معیوب است. هر کس حتی با کمترین فهم از حقوق بین‌الملل، آن را درک می‌کند، معذلک اینها تذکاریه‌هایی هستند که کاخ سفید متمایل است وارد قلمرو اقدامات دولتی کند.

*

«جنگ جهانی علیه تروریسم» جهت توجیه نیاز به «شیوه‌های اضافی بازجویی» در گوانتانامو، افغانستان و عراق، و به طور پنهانی در سایر جاهای تحت کنترل سیا مورد استفاده واقع شد. با توجه به زمینه این توصیهٔ حقوقی، سرهنگ دوم نیروی زمینی ایالات متحده، جرالد فایفر (Jerald Phifer) خواستار مجوز برای اجرای یک «طرح بازجویی»

نوینی در گوانتانامو گردید.[۱۶] روش‌های اضافی ـ فراتر از اف ام ۲ ۵۲ـ۳۴ به سه طبقه تقسیم می‌شوند. طبقه اول شامل دو شیوه فریاد زدن و فریب دادن بود. طبقه دوم مستلزم اجازه اضافی و شامل استفاده از وضعیت ایجاد استرس(مانند سر پا ایستاندن) برای چهار ساعت؛ استفاده از اسناد جعلی؛ در انزوا قرار دادن به مدت سی روز؛ محروم ساختن از روشنایی و تحریکات شنوایی؛ پوشاندن سر و صورت هنگام بازجویی و انتقال؛ بیست و هشت ساعت بازجویی مستمر، خارج کردن اقلام آرامش‌بخش (مانند اقلام مذهبی)؛ بردن لباسها، آراستن اجباری (تراشیدن ریش و غیره)؛ استفاده از واهمه و ترسهای خاص بازداشتی(مانند ترس از سگ) برای افزایش استرس بودند، طبقه سوم فقط برای «بازداشتیهایی که بطور استثنایی مقاومند» به کار می‌رود که معمولاً تعدادشان بیش از ۳ درصد کل نیست (که در گوانتانامو تقریباً بیست نفر بودند). اِعمال این طبقه از شیوه‌ها مستلزم تصویب ژنرال فرمانده بود، که باید پس از بررسی مناسب حقوقی و تهیه اطلاعات جهت فرمانده در فرماندهی جنوبی ایالات متحده (US SOUTHCOM) بعمل می‌آمد که دربردارندهٔ «استفاده از سناریوهایی به منظور متقاعد ساختن بازداشتی بود به اینکه هر لحظه مرگ یا عواقب شدیداً دردآور برای او یا خانواده‌اش بوقوع خواهد پیوست؛ استفاده از حولهٔ خیس و چکیدن قطرات آب جهت اغوا و سوءادراک او که دارد خفه می‌شود؛ استفاده از برخوردهای فیزیکی بدون ایراد جراحت و غیر خشونت‌بار مانند یقه گرفتن، ضربه زدن با مشت به سینه و هل دادن غیر شدید. تمام اینها آشکارا با حقوق بین‌الملل مغایرت دارد، همچنان است غالب شیوه‌های طبقه دوم. معذلک تذکاریهٔ فایفر تلویحاً بر آن است که حتی بیشتر از آنها باید استفاده شود: هر کدام از شیوه‌های طبقه سوم «که مستلزم اقدامی بیش از یقه گرفتن، ضربه زدن یا هل دادن است تنها توسط افرادی که مخصوصاً برای کاربرد مطمئن آنها آموزش یافته‌اند، انجام خواهد گرفت.»

در تذکاریهٔ دیگری در همان روز ـ ۱۱ اکتبر ۲۰۰۲ ـ سرلشکر دانلاور Dunlaver نتیجه گرفت که کاربرد این روش‌ها، حقوق آمریکا یا حقوق بین‌الملل را نقض نمی‌کند. او به تحلیل حقوقی سرهنگ دوم بی‌ور استناد کرد که ـ نتیجه گرفته بود حقیقتاً هیچ یک از قوانین بین‌المللی قابل إعمال در محاکم ملی نبودند. بی‌ور به تمامی این سه روش اگرچه نه بدون قید و شرط چراغ سبز داد. وی نوشت که استفاده از حوله خیس برای اغوای خفگی باید با احتیاط انجام شود زیرا «دادگاههای خارجی قبلاً درباره آسیب روانی بالقوه این روش نظر داده‌اند.» «از لحاظ فنّی» هل دادن و ضربه زدن، حمله به حساب می‌آید. و قانون شکنجه ایالات متحده به ویژه ذکر از تهدید به مرگ به عنوان نمونه‌ای از «وارد آوردن آزار و رنج روانی» می‌کند. معذلک، نامبرده نتیجه گرفت که شیوه‌های پیشنهادی بازجویی مشروط به آموزش مناسب و بررسی پیشین پزشکی و حقوقی قبل از مبادرت به آن باید تأیید شود. سایر مشاوران درباره طبقه سوم محتاط بودند. ژنرال جیمز تی. هیل (James T. Hill) به رئیس ستاد مشترک ایالات متحده نوشت که درخواست می‌شود حقوقدانان وزارت دفاع و وزارت دادگستری موضوع طبقه سوم را مورد بررسی قرار دهند. وی مطمئن نبود که آیا تمامی شیوه‌های طبقه سوم به موجب قوانین ایالات متحده مجاز باشند، و افزود که «به ویژه درباره استفاده از تهدیدات صریح یا ضمنی به مرگ بازداشتی یا خانواده‌اش دچار مشکل است.»(۱۷) ولی او خواستار آن بود که گزینه‌های هر چه زیادتری حتی‌الامکان در اختیارش باشد.

اگر بررسی‌های حقوقی‌ای صورت گرفته باشد در دسترس عموم نیست. بهر حال چنین به نظر می‌رسد که هیچ مخالفت حقوقی نسبت به شیوه‌هایی که به وضوح ناقض کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه و الزامات کنوانسیونهای ژنو، از جمله پروتکل یک هستند، بعمل نیامد. جالب است که بدانیم حقوقدانان در وزارت خارجه ایالات متحده

درباره تمامی اینها چه کرده‌اند. شاید آنان هیچ امکانی برای ابراز عقیده خود نیافتند. در ۲ دسامبر ۲۰۰۲ دونالد رامسفلد شخصاً کاربرد طبقه‌های اول و دوم را تأیید کرد. وی همچنین شیوه یقه گرفتن، هل دادن و ضربه زدن به سینه در طبقه سوم را اجازه داد.(۱۸) اما درباره بقیه شیوههای طبقه سوم، نتیجه گرفت در حالی که اینها می‌توانند از نظر حقوقی مجاز باشد ولی تأیید کامل و کلی آن در «این زمان» تضمین نمی‌شود. رامسفلد در اظهارنظری دست نوشت افزود: «من روزانه بین ۸ تا ۱۰ ساعت سر پا هستم، چرا اجبار به سر پا بودن باید محدود به ۴ ساعت شود؟»

تأیید مذکور فقط برای شش هفته مورد عمل قرار گرفت و در ۱۶ ژانویه ۲۰۰۳ توسط رامسفلد لغو شد. وقتی این حقایق در ژوئن ۲۰۰۴ انتشار عمومی یافت. گفته شد که رامسفلد «از مشکل اجرای این شیوه‌ها آگاه شده بود.» توضیح بیشتری داده نشد. ولی شیوه‌های بیشتری، فراتر از اف ام ۲ ۵ـ۳۴ موردنیاز بود. از اینروی رامسفلد به مشاور کل پنتاگون دستور داد که گروه‌کاری را درباره بازجویی از بازداشتیهایی که نزد نیروهای مسلح ایالات متحده می‌باشند، تشکیل دهد. گروه به ریاست مری والکر مشاور کل نیروی هوایی ایالات متحده ایجاد شد، مرکب از حقوقدانان برجسته اعم از غیرنظامی و اونیفورم پوش، از هر یک از شاخه‌های نظامی، که با وزارت دادگستری، ستاد مشترک، آژانس اطلاعات دفاعی و سایر آژانسهای اطلاعاتی نیز به مشورت پرداخت.(۱۹) بار دیگر به نظر می‌رسد که وزارتخارجه کنار گذاشته شد.

گروه کاردر ۴ آوریل ۲۰۰۳ گزارش خود را ارائه داد. سی و پنج شیوهٔ بازجویی را توصیه کرد که باید در مورد رزمندگان غیرقانونی خارج ایالات متحده به کار رود، مشروط به برخی محدودیتها. تحلیلهای حقوقی مطرح شده توسط یو، و بای بی وسیعاً پذیرفته شد، با قبول این نظر که حقوق بین‌الملل هیچ محدودیتی بیش و فراتر از قانون

ایالات متحده تحمیل نمی‌کند. یک حقوقدان نظامی که در تهیه گزارش کمک می‌کرد گفت که منصوب‌شدگان سیاسی که هدایت گروه‌کار را هدایت داشتند مایل بودند که به پرزیدنت واقعاً اختیارات نامحدودی در امور شکنجه واگذار شود.[۲۰] حقوقدانان نظامی با این نگرش موافق نبودند، و خواستار مهار کردن متدهای افراطی‌تر بازجویی بودند تا اینکه اقتدار رئیس جمهور طبق قانون اساسی به چالش کشیده نشود.[۲۱] گزارش مذکور این اصل را پذیرفت که اَعمال غیرقانونی باتوجه به برهان ضرورت و دفاع از خود ممکن نیست منجر به مسئولیت کیفری شود و نتیجه‌گیری شد که ممنوعیت شکنجه «باید به عنوان امری غیرقابل اِعمال از لحاظ حقوق داخلی نسبت به انجام بازجوییها با توجه به اختیار فرماندهٔ کل قوا [رئیس جمهور] تفسیر گردد.»[۲۲] این نتیجه‌گیری و تفسیر موسع حاصل پنجاه سال توسعهٔ حقوق بین‌الملل را بیهوده دانست.

در ۱۶ آوریل ۲۰۰۳ دونالد رامسفلد فقط استفاده از بیست و چهار شیوه به منظور بازجویی از رزمندگان غیرقانونی در گوانتانامو را تصویب کرد. هفت نوع از شیوه‌ها فراتر از آن بود که اف ام ۵۲-۳۴ اجازه می‌داد. چهار شیوه صرفاً با اجازهٔ رامسفلد می‌توانست استفاده گردد زیرا گفته شد، که سایر کشورها ممکن است آنها را مغایر با کنوانسیونهای ژنو بدانند. آنها عبارت بودند از استفاده از مشوقها برای جلب همکاری؛ تحقیر غرور و شخصیت، (اشاره به بهره‌برداری از وفاداری، اطلاعات اختصاصی یا احتمال ضعف زندانی)؛ بازجویی به شیوهٔ پلیس خوب پلیس بد؛ سلول انفرادی.

رامسلفد از سی و پنج شیوه مورد توصیهٔ گروه کار یازده تای آن را، حداقل در این سند، تأیید نکرد. آنها عبارت بودند از برخورد خفیف فیزیکی، تهدید به انتقال به کشور ثالث، بازجویی به مدت طولانی، آرایش اجباری، سرپانگهداشتن طولانی مدت، محرومیت از خواب، سیلی زدن و روی زمین کشاندن. آنها منجمله شامل شیوه‌هایی

بودند که در تصاویر ابوغریب نمودار شد، یعنی تشدید دلهره و ترس با استفاده از چیزهای تنفرانگیز(صرف حضور سگ بدون حرکات تهدیدکنندهٔ مستقیم) عریان کردن و پوشاندن سر درون کیسه، این دو شیوه را سناتورهای ایالات متحده به ویژه مشمئزکننده دانستند. وقتی معاون رامسفلد، پل ولفوویتز را در ۱۳ مه ۲۰۰۴ استنطاق کردند چنین پاسخ داد:

سناتور رید: آقای وزیر آیا شما فکر می‌کنید خم شدن به حالت عریان برای ۴۵ دقیقه کاری انسانی است؟

آقای ولفوویتز: نه، مسلماً لخت نه.

سناتور رید: اگر لباس داشته باشد خوب است؟ [...] محرومیت از دریافت حسی چطور، اگر کیسه کشاندن بر سر برای ۷۲ ساعت باشد، آیا تصور می‌کنید که آن کاری انسانی است؟[...]

آقای ولفوویتز: بگذارید برگردم به آنچه شما گفتید، کار این حکومت....

سناتور رید: نه، نه. جواب سئوال را بدهید آقای وزیر. آیا آن انسانی است؟

آقای ولفوویتز: سناتور، من نمی‌دانم آیا غرض کیسه بر سر کشاندن به مدت ۷۲ ساعت است، من نمی‌دانم.

سناتور رید: آقای وزیر، شما به دنبال بهانه هستید. پاسخگو نیستید، همه می‌دانند که سر فردی را ۷۲ ساعت داخل کیسه کردن یعنی چه....

آقای ولفوویتز: به نظر می‌رسد که غیرانسانی است، سناتور.

سناتور رید: خیلی متشکرم. آقای وزیر.(۲۳)

*

مطالب منتشره از سوی کاخ سفید مسائل متعددی را به میان آورد. آیا شیوه‌های

مذکور تصویب شده بودند؟ آیا شیوههای دیگری نیز برای استفادهٔ سیا یا سایر آژانسهای فدرال تصویب شده بود؟ چگونه می‌توان شیوههای مورد تأیید را با گفته‌های بازداشتیهای آزاد شده از گوانتانامو مطابقت دارد؟ اگر شرح ماجراهای بازداشتیهای بریتانیایی درست باشد، اَعمال موصوف فراتر از آن چیزی است که حقوق بین‌الملل و حتی استانداردهای اصلاح شدهٔ رامسفلد اجازه می‌داد. طارق درگول گزارش کرده که ضربه‌های مشت و لگد خورده، صورتش تراشیده شده، در معرض حرارت شدید و سرمای سخت واقع شده، محروم از خواب و در وضعیتی زجرآور به زنجیر کشیده شده است. وی مدعی بود که تهدید به انتقال به یک کشور عرب شده تا تحت شکنجه‌های شدیدتری قرار گیرد. اینها برخی از یازده شیوه توصیه شده در گزارش گروه کار پنتاگون مورخ ۱۱ آوریل ۲۰۰۳ است که توسط رامسفلد تصویب نگردید. این امر به نحو اجتناب‌ناپذیری سئوالی را متبادر به ذهن می‌کند: آیا بازجوها دستورات مذکور را نقض کردند یا یک نظام موازی بازجویی برقرار بود که اجازهٔ به کار بردن شیوه‌های یازده‌گانه را داشت؟

لازمست که به آن سئوالات پاسخ داده شود زیرا به نظر می‌رسد که شیوه‌های مشابه، و حتی بدتر از آن در افغانستان و عراق به کار رفته است. وضعیت در عراق باید بسیار متفاوت بوده باشد. ایالات متحده از همان ابتدا قبول کرد که کنوانسیونهای ژنو قابل اعمال می‌باشند. ولی واضح است که کنوانسیونهای ژنو در مورد تمامی بازداشتی مورد احترام و رعایت نبودند. در ژانویه ۲۰۰۴، جوزف داربی، یک سرباز ردهٔ پایین آمریکایی، اسرار را فاش ساخت، تحقیقی داخلی صورت گرفت ولی کنگره از آن مطلع نگردید. سناتور رابرت بیرد (Robert Byrd) پرسید چرا گزارش دربارهٔ سوءفتار «بدون مطالعه مقامات بالای فرماندهی پنتاگون بایگانی شد تا هنگامی که رسانه‌های جمعی آن

را برای دنیا فاش سازند؟»[۲۴] در بهار ۲۰۰۴ تصاویر و گزارشهای رسانه‌ها به توصیف عکسهای سوءرفتار و شکنجه در زندان ابوغریب، مرکز مجازات سابق صدام حسین که تبدیل به اردوگاه اسیران جنگی ایالات متحده شد، پرداختند. عکسها از تابستان ۲۰۰۳ به بعد گرفته شده بود. رسواترین آنها شامل عکسی از یک بازداشتی است که سر و صورتش داخل کیسه‌ای است و روی جعبه‌ای ایستاده با آنچه بنظر می‌آید سیمهای برق بسته شده به انگشتان و آلت رجولیتش باشد. عکس دیگری، [خانم]لیندی انگلند، سرباز داوطلب رتبه یک را نشان می‌دهد که سرقلادهٔ بسته شده به گردن مردی لخت و عور نشسته روی زمین را بدست دارد. سایر عکسها یک بازداشتی هراسان را نشان می‌دهد که مقابل یک سگ چندک زده است؛ بازداشتی دیگری کیسه بر سرش کشیده شده و ظاهراً دستهایش بهم دسبتنده خورده در وضعی زشت بالای دو جعبه در راهرو زندان قرار گرفته؛ یک سرباز روی بازداشتی‌های لخت، زانو زده است؛ یک بازداشتی کیسه بر سر روی نرده‌هایی فرو افتاده که دستهایش به آن بسته شده است؛ دو سرباز روی بدن منادل الجمادی ژست گرفته‌اند؛ یک بازداشتی که ظاهراً تا مرحله مرگ توسط بازجویان غیرنظامی یا سیا کتک خورده زیر دوش زندان قرار دارد. آیا ایالات متحده می‌پذیرد که تحت هر شرایطی با اتباع خودش بدین شیوه رفتار شود؟

در بهار ۲۰۰۴ گزارش صلیب سرخ نیز در محکوم کردن رفتار با زندانیان عراقی افشا شد. این گزارش به تشریح نقضهای کنوانسیونهای ژنو پرداخت که تماماً مستند یا بر مبنای مشاهدات کمیته بین‌المللی صلیب سرخ (ICRC) بودند، چه کمیته بین مارس و نوامبر ۲۰۰۳ از اسیران جنگی عراق، کارورزان غیرنظامی و سایر اشخاص تحت حمایت کنوانسیونهای ژنو بازدید کرده بود. خلاصهٔ افشا شده، وحشیگیری منجر به مرگ یا جراحات شدید، تهدید فیزیکی یا روانی طی بازجویی، حبس در سلول انفرادی به مدت

طولانی و بدون روشنایی روز، و استفاده بیش از حد و نامتناسب از زور را توصیف می‌کرد. گزارش کمیته رفتار نامناسب را امری «معمول... دربارهٔ اشخاص دستگیر شده مظنون به ارتکاب جرایم امنیتی یا احتمال دارا بودن ارزش «اطلاعاتی.»[۲۵] می‌دانست. ICRC می‌نویسد که در برخی موارد «رفتار معادل شکنجه بود».

تشخیص مقررات حاکم بر بازجوییها در عراق آسان نبوده است. تا اوت ۲۰۰۳ مقررات مندرج در اف ام ۵۲-۳۴ اِعمال می‌شد. تا اینکه در اواخر اوت، سرلشکر جفری میلر، رئیس عملیات بازداشت در گوانتانامو، از عراق دیدار کرد. طبق گفتهٔ سپهبد کیت الکساندر (Keith Alexander) یکی از معاونان رئیس ستاد اطلاعات ایالات متحده، مأموریت میلر «کمک به اخذ حداکثر اطلاعاتی بود که می‌شد از طریق اقرار افراد بطور کلی در عراق بدست آورد.»[۲۶] او از ابوغریب بازدید کرد. در ۹ سپتامبر میلر بررسی خود را تکمیل و به منظور اتخاذ سیاست جدید بازجویی توصیه‌هایی کرد که بیشتر آن شبیه رویه‌های مصوب گوانتانامو بود.[۲۷] در ۱۴ سپتامبر سپهبد ریکاردو سانچز، فرمانده نیروها در عراق، مقرراتی را تصویب کرد که اجازه کاربرد شیوه‌های خشنی را می‌داد که حتی در گوانتانامو مجاز نبود، منجمله محرومیت از خواب، و قرار دادن فرد در وضع تشدیدکننده استرس (خمیده نگهداشتن) به مدت یک ساعت. حقوقدانان نظامی مخالفت خود را نسبت به آن ابراز داشتند. و یک ماه بعد در ۱۲ اکتبر، سانچز اجرای این سیاست را محدود کرد. ادعا می‌شد که شیوه‌های جدید منطبق با ژنو است. معذلک آنگونه که نیوزویک توصیف کرد، اَعمال عذاب‌آور منجمله اجبار به عریان شدن، سیلی زدن، دست بند زدن، به کیسه کشیدن سر و صورت. ارعاب کردن با سگ، مرسوم بود. تصویری که از مدارک، مصاحبه‌ها و تحقیقات کنگره حاصل شد «اشاره به شواهدی گسترده از رفتار سوء و وقوف سلسله مراتب فرماندهی نسبت به آنها دارد.»[۲۸] تنها در

ماه مه ۲۰۰۴ بعد از دستیابی مطبوعات به جزئیات و چگونه رویه‌های بازجویی بود که گفته شد اَعمال شاقه پایان یافته است. آیا خاتمهٔ مذکور شامل بازجوییهای سیا نیز می‌شود که ممکن است در جاهای نامعینی انجام گیرد.

*

با دسترسی رسانه‌ها به مدارک مذکور، دولت بوش تحت فشار فزاینده‌ای قرار گرفت تا به توضیح تعهدش نسبت به حقوق بین‌الملل، و به ویژه کنوانسیونهای ژنو بپردازد. مشاور کل پرزیدنت بوش، آلبرتو گونزالس (که به عنوان دادستان کل در دومین دوره جورج دبلیو بوش نامزد شده است) اظهار داشت که دولت هرگز شکنجه را اجازه نداده، ولی این احتمال را منکر نشد که ممکن است آژانسهای دیگری غیر از وزارت دفاع، در بازجویی با استناد به مقررات متفاوتی در آن دخیل بوده باشند. در کنفرانس مطبوعاتیش در ۲۲ ژوئن ۲۰۰۴ از وی پرسیده شد آیا بازجویی فراتر از بیست و چهار شیوهٔ تصویب شده برای گوانتانامو بوده است، که خواه از طریق «برنامه خاص دسترسی یافتن» یا از طریق آژانس دیگر حکومتی بعمل آمده باشد. وی در پاسخ گفت «ما در نظر نداریم درباره هر چیزی بیش از آنچه توسط وزارت دفاع پذیرفته شده، نظر بدهیم» و افزود که دستورالعملی موجود است که در تمامی سطوح حکومت هر آژانسی باید مطیع قانون باشد و نمی‌تواند به شکنجه مبادرت ورزد. ولی تعریف از قانون توسط چه کسی؟ و چه کسی شکنجه را تعریف می‌کند؟ توسط بی‌ور یا بای بی؟ توسط گروه کار؟ وقتی که از او پرسیده شد که آیا سیا نیز مقید به پیروی از بیست و چهار شیوهٔ بازجویی است، او در جواب گفت: «من قرار ندارم وارد سئوالات مربوط به سیا بشوم». پس از آنکه تحت فشار قرار گرفت گفت: «من نمی‌خواهم وارد بحث درباره سیا بشوم به جز اینکه آنچه را الان گفتم تکرار کنم، و آن اینکه شیوههای بکار رفته توسط آنان، تصویب شده است. آنها

تصویب و توسط وزارت دادگستری تعیین شده‌اند ـ قانونی بوده و منجر به شکنجه نمی‌شوند.» این گفته خیلی کمتر از انکار صریحِ سی و پنج شیوه توصیه شدهٔ گزارش گروه کار بود ـ مؤید نگرش وزارت دادگستری ـ که امکان داشت حقیقتاً توسط سایر آژانسها، منجمله سیا بکار رود.

گونزالس برخی از تذکاریه‌های تنظیم شدهٔ اولیه، منجمله تذکاریه مورخ اول اوت ۲۰۰۳ بابی بی را انکار کرد. وی گفت: «بحثهای غیرلازم و بسیار گسترده در برخی از این تذکاریه‌ها که تئوریهای تجریدی حقوقی را دربرمی‌گیرند یا مباحثی که منوط به تفسیر سوء می‌باشند، تحت بررسی و تجدیدنظر می‌باشند که از سوی تصمیم‌گیرندگان به آنها اتکا نمی‌شود.» او افزود تا آنجا که اطلاع دارد، تذکاریه‌ها در اختیار سربازان در عرصهٔ نبرد یا رئیس جمهور قرار نگرفته‌اند. «آنها، منعکس‌کننده سیاستهایی که دولت نهایتاً اتخاذ کرد، نبودند.» اما آن انکار، تذکاریه‌های قبلی را دربرنگرفت که متضمن برداشتها و استنباطاتی از حقوق بین‌الملل بود که کم و بیش بدون تغییر به گزارش آوریل ۲۰۰۳ گروه کار راه یافته بود، که هنوز مورد عمل است.

*

باگذشت زمان اطلاعات زیادتری آشکار می‌شود. ولی حتی در این مرحله به خوبی روشن است که اذهان حقوقی‌ای که دکترین بوش را برای پیشدستی در استفاده از زور، و رویه‌های مورد عمل در اردوگاه بازداشتیان در گوانتانامو توصیه کردند، مستقیماً زمینه‌ای را بوجود آوردند که منجر به تصاویر انزجارآور ابوغریب گردید. بیزاری از مقررات بین‌المللی سنگ بنای این ماجرای خطیر است اینکه مقررات بین‌المللی درباره شکنجه، رفتار با اسیران جنگی و نرمهای حقوق بشر قابل اطلاق نمی‌باشند، یا چیزی به قوانین ایالات متحده نمی‌افزایند، یا فاقد قابلیت اجرایی هستند. به آن هفده یا بیست و چهار یا

سی و پنج شیوه بازجویی می‌توان جهت اجتناب از تعهدات حقوقی بین‌المللی، این شیوه را افزود. بدین طریق قواعدی که بعد از رنج و اضطراب جنگ جهانی دوم توسط ایالات متحده پیشنهاد و به مرحله اجرا درآمد، به کناری نهاده می‌شود، و «جنگ علیه تروریسم» بی‌اعتباری آنها را به دنبال آورد.

آنچه را من بسیار قابل توجه دیدم این بود که چنین طرحی می‌بایست برای رفتار با خارجیان، با غیرآمریکائیان تهیه شده باشد، موردی که احترام نسبت به مقررات بین‌المللی ضرورت قطعی داشت. روشن است که بسیاری از حقوقدانان نظامی آمریکا و مشاوران حقوقی وزارت خارجه ایالات متحده به خاطر آنچه اتفاق می‌افتاد سخت هراسان بودند، برخی برای جلوگیری از تأیید مقررات و رویه‌های جدید دست به اقدام زدند. وقتی کوشش آنان به شکست انجامید به دیگران اعلام خطر نمودند، و با درز دادن اطلاعات به مطبوعات، که برای آن باید ما سپاسگزار باشیم. به هر حال موقتاً اشخاصی مانند یو، بای بی و گونزالسهای دولتی غلبه یافتند. ظاهراً آنان هیچگاه، آنگونه که دیوید شفر بیان داشت، از خود نپرسیدند «آیا ما اِعمال چنین رفتاری نسبت به زندانیان آمریکایی را تحمل خواهیم کرد؟» اگر پاسخ منفی است، پس مسأله خاتمه می‌یابد.» نه این و نه آن، بنظر می‌رسید آنها برای مدتی دراز از تعمق و کنکاش درباره اینکه آیا وظیفه‌شان بعنوان یک حقوقدان، تضمین احترام برای رعایت مقررات بین‌المللی است، یا تأمین پوشش حقوقی برای اربابان سیاستمدارشان خودداری ورزیدند.

پی‌نوشتها

۱. کنوانسیون منع شکنجه و سایر رفتارها یا مجازاتهای وحشیانه، غیرانسانی یا تحقیرآمیز(۱۹۸۴)، ماده ۱۶.

۲. همان منبع، ماده (۲) ۲.

۳. کنوانسیون بین‌المللی برای جلوگیری از بمب‌گذاری تروریستی (۱۹۹۷)، ماده ۱۴.

۴. دادگاه عالی اسرائیل، حکم راجع به قانونی بودن شیوه‌های بازجویی سرویس امنیت عمومی، ۶ سپتامبر ۱۹۹۹، تجدید چاپ در *اسناد حقوقی بین‌المللی*، جلد ۳۸(۱۹۹۹)، ۱۴۷۱.

۵. *راهنمای نیروی زمینی* ارتش ایالات متحده(۱۹۸۷)، بخشهای ۵۲ـ۳۴، فصل ۱.

۶. نگاه کنید به وزارت دفاع ایالات متحده، مطلب خبری شماره ۵۴ـ۵۹۶، ۲۲ ژوئن ۲۰۰۴.

7. Joint Task Force 170-SJA, Memorandum to Commander, Joint Task Force 170-11 October 2002/

۸. تذکاریه از اداره معاون دستیار دادستان کل به آلبرتو گونزالس، مشاور رئیس جمهور، ۱ اوت ۲۰۰۲. این و سایر تذکاریه‌ها تجدید چاپ شده است در

R. Greenberg and J. Dratel, ***The Torture Papers: The Road to Abu Ghraib***(Cambridge University Press, forthcoming, 2005).

۹. تذکاریه از دستیار دادستان کل برای آلبرتو گونزالس، مشاور رئیس جمهور، راجع به: استاندارد رفتار جهت بازجویی به موجب 1&USC 2340-2340A، ۱ اوت ۲۰۰۲.

10. David Johnston and James Risen, "US memo provided basis for CIA Coercion", ***New York Times***, 28 June 2004, P.6

۱۱. تذکاریه از آلبرتو گونزالس، مشاور رئیس جمهور، ۱ اوت ۲۰۰۲، وزارت دادگستری ایالات متحده، اداره مشاور حقوقی، ص ۴۶؛ همچنین موجود است در

>fdp/108020020memnoitagorrtnijod/stnemucod/noitan/vrs-pw/moc.tsopnotgnihsaw.www//:ptth

۱۲. همان منبع.

۱۳. همان منبع، ص ۴۱.

۱۴. همان منبع، ص ۴۵.

۱۵. نقل شده در:

Edward Alden, "Dismay at attempt to find legal justification for torture", ***Financial Times***, 10 June 2004, P. 7.

16. Joint Task Force - J2, Memorandum for Commander, Joint Task Force 170, "Request for Approval of Counter - Resistance Strategies", 11 October 2002

۱۷. تذکاریه از رئیس ستاد مشترک، راجع به شیوه‌های ضدمقاومت، ۲۵ اکتبر ۲۰۰۲.

۱۸. تذکارية ویلیام ج. هاینس مشاور کل وزارت دفاع به وزیر دفاع، ۲۷ نوامبر ۲۰۰۲.

19. Jess Bravin, "Security or Legal Factors Could Trump Restrictions, Memo to Rumsfeld Argued", ***Wall Street Journal***, 7 June 2004, section A. P. 1

20. Ibid.

21. Ibid.

۲۲. گزارش گروه کار دربارهٔ بازجوئیهای بازداشتیان در جنگ جهانی علیه تروریسم: ارزیابی شرایط حقوقی، تاریخی، سیاسی و عملیاتی، ۶ مارس ۲۰۰۳، ص ۲۱؛ موجود در وب سایت مرکز حقوق قانون اساسی http://www.ccr_ny.org>

۲۳. جلسهٔ استماع کمیته نیروهای مسلح سنا، سرویس اخبار فدرال، ۱۳ مه ۲۰۰۴.

24. Guy Dinmore and James Harding, "Rumsfeld stays vague on what and when", ***Financial Times***, 8 May 2004, P. 3

۲۵. «تخلفات «معادل شکنجه» بودند»، گاردین ۸ مه ۲۰۰۴، ص ۴.

۲۶. کاخ سفید، توضیح مختصر مطبوعاتی توسط مشاور کاخ سفید، قاضی آلبرتو گونزالس و سایرین، ۲۲ ژوئن ۲۰۰۴.

27. Douglas Jehl, "US Rules on Prisoners seen as a Back and Forth of Miked Messages to GIS" New York Times. June 2004, Section A, P. 7

28. Ibid.

29. Edward Alden, "Dismay at attempt to find legal justification for torture", ***Financial Times***, 10 June 2004, P. 7

فصل دهم

قلدرها و حقوقدانها

قلدرها و حقوقدانها

«ساختن دنیایی امن‌تر برای ریاکاری...»

توماس وولف، بسوی خانه بنگر، فرشته(۱۹۲۹)

در اوائل تابستان ۱۹۹۹، چند هفته بعد از آنکه مجلس اعیان حکم سوم و نهایی خود را در قضیه پینوشه صادر کرد، من در تهران بودم. یکی از اساتید دانشکده حقوق دانشگاه تهران مرا دعوت کرد تا در غروب یک روز برای دانشجویان فوق‌لیسانس پیرامون یکی از مباحث حقوق بین‌الملل به انتخاب خود سخنرانی کنم. من حکم پینوشه را گرچه با کمی تردید و تشویش انتخاب کردم، آن استاد نیز مرا منصرف نکرد. تصور کردم که از نظر دانشجویان تصمیم دادگاه در عدم شناخت ادعای پینوشه به داشتن مصونیت به عنوان شاهد دیگری از گرایش و تمایل استعماری / امپریالیستی، ریشه‌دار در فرهنگ بریتانیایی از جمله فرهنگ حقوقی آن و عدم خودداری از دخالت در امور داخلی کشوری دیگر یعنی شیلی تلقی خواهد شد.

فکر کردم که مطمئن‌ترین شیوه، تشریح و توصیف قضیه بنحوی که واقع شده و سپس رها کردن ماجرا باشد. یعنی نظرات و دیدگاههای خودم را درباره صحت و سقم حکم ابراز ندادم. نطقی در باب پیروزی حقوق بین‌الملل نباشد. صرفاً آنچه رخ داده را بیان و

سئوالات را پاسخ دهم. این بود آنچه من کردم، در تالاری مملو از صدها نفر از بهترین دانشجویان حقوق که حداقل نیمی از آنان چادر به سر داشتند.

آنان سراپاگوش بودند و طی سخنرانی دستهای بسیاری بالا رفت که خواستار توضیح بیشتری بودند. من کاملاً مطمئن نبودم که پس از پایان سخنرانی، بعد از قریب چهل دقیقه شرح ماجرا بدون تحلیل یا انتقاد، چه انتظاری باید داشته باشم واکنش دریافتی باعث شگفتی من شد. دستهای بسیار، بسیاری بالا رفت. بحث و گفتگو بیش از دو ساعت ادامه یافت. در صورت امکان به مدت بیشتری می‌توانست ادامه یابد. حتی از همان نخستین سئوالات واضح بود که بسیاری از حاضرین در تالار از پیچ و خمهای حقوقی پرونده پینوشه، از دقایق کنوانسیون منع شکنجه تا نقش عفو بین‌الملل مطلع بودند. ابراز تعجب یا انتقاد نه متوجه مجلس اعیان بلکه متوجه من بود؛ چرا من دربارهٔ حکم مثبت‌تر نبودم و احتیاط می‌کردم، چرا من این تصمیم را به عنوان لحظه‌ای مهم و بزرگ برای حقوق بین‌الملل و برای نهضت حقوق بشر ارج و اهمیت نداده‌ام؟ در بحثهای خصوصی بعد از جلسه، بسیاری از دانشجویان حتی باز و آزادانه‌تر سخن گفتند. «امیدوارم که متوجه شده باشید چرا بسیاری از ما در تالار این دانشگاه، در این شهر پرونده‌ای مانند پینوشه را دنبال کرده‌ایم» این نحوهٔ ابراز نظر یکی از دانشجویان بود.

این چیزی نبود که من انتظار آن را در تهران داشته بودم. شگفت‌انگیز بود که حقوق بین‌الملل زبانی مشترک را برای حل مسائل پیچیده سیاسی و اخلاقی مورد ابتلاء تقریباً هر کشوری در جهان بوجود آورده است: چگونه باید میان اقتدار و قانون تعادل برقرار ساخت، چگونه رهبران سیاسی را در سراسر جهان باید مسئول اعمالشان در داخل کشور دانست. با توجه به تفاوتهای سیاسی و مذهبی، موجب شگفتی بود که در تهران از کنوانسیون منع شکنجه و استناد به آن توسط مجلس اعیان برداشتی به عنوان قانونی

امپریالیستی نشد: همیشه موجبات و زمینه‌هایی برای اختلاف‌نظر موجود است درباره اینکه کدام قاعدهٔ خاص حقوق بین‌الملل ممکن است یک دولت را مکلف به انجام امری کند، ولی پذیرش عمومی آنست که الزامات کنوانسیون «قانون» محسوب می‌گردد. اینکه آنها عصارهٔ توافق و ارزشهای مشترک هستند، دست کم تا حدی که امکان‌پذیر باشد، و حدودی را مشخص می‌کنند که در حیطهٔ آن مشروعیت و تناسب اقدامات دولت و رفتار افراد باید سنجیده شود. معاهداتی مانند کنوانسیون منع شکنجه و تصمیماتی مانند حکم مجلس اعیان در پرونده پینوشه، بسیاری از مردم گیتی را امیدوار می‌کند. تفاوتی مهم و اساسی است بین جهانی که در سالهای دهه ۱۹۳۰ بود و جهان به آن گونه که امروز هست.

*

البته دانشجویان حقوق، حکومتها نیستند، و شناسایی حقوق بین‌الملل به معنای پیروی و متابعت از آن نیست، و نه اینکه هر کسی نظری خوش‌بینانه نسبت به توسعه حقوق بین‌الملل یا سازمانهای بین‌المللی مسئول و متعهد به برقراری و اجران آن دارد. این واقعیت به نحوی دلهره‌آمیز در تابستان ۲۰۰۳ نمودار شد، هنگامی که مقرر سازمان ملل متحد در بغداد با بمب منهدم گردید و نماینده سازمان در عراق یعنی سر ژیو دو ملو همراه با بسیاری از کارکنان ملل متحد به قتل رسیدند. اخیراً حملات مستقیمی در افغانستان و عراق علیه کارکنان انساندوست صلیب سرخ روی داده، احتمالاً نخستین باری است که سازمان موظف به تضمین احترام نسبت به کنوانسیونهای ژنو، خودش را به عنوان متحد با «نیروی اشغالگر» یافته است. این حملات انزجارآور، مانند حمله ۱۱ سپتامبر، نقض اساسی‌ترین مفاهیم حقوق بین‌الملل است، و به روشنی نشان می‌دهد که مقررات جهانی مورد احترام همگان نیست. اما آیا این حملات از جانب تروریستها تنها

چالش یا حتی بزرگترین چالش است؟ آیا اینک چه نقشی برای رهبرانی متصور است که خودشان را رهبران جهان متمدن می‌دانند، کشورهایی که وعدهٔ برآوردن حاکمیت بین‌المللی قانون را داده‌اند؟

میراث منشور آتلانتیک اکنون در دستان کابویی‌های اتلانتیک می‌باشد. بعید است که تصور گردهمایی جورج دبلیو. بوش و تونی بلر را به منظور تدارک سندی داشت از نوعی که روزولت و چرچیل به دنیا در تابستان ۱۹۴۱ عرضه کردند، زمانی که تهدید نسبت به آن دو کشور از قسمی کاملاً متفاوت بود. حالا شصت سال بعد از آن زمان، رئیس جمهور آمریکا می‌تواند بی‌اعتنایی به حقوق بین‌الملل را در عمل و در سخن بروز دهد: «من اهمیتی نمی‌دهم که حقوقدانان بین‌الملل چه می‌گویند.» همتای بریتانیائیش گرچه درباره حقوق بین‌الملل تملق می‌گوید، ولی سپس جهت طرد دیدگاههای مشاوران حکومت که حقیقتاً مطلع از موضوع هستند، اقدام می‌کند. او خود را قادر می‌بیند که اعلام دارد، آنگونه که در سخنرانیش در مارس ۲۰۰۴ گفت، نیازی به داشتن مقررات جدید جهانی وجود دارد، تو گویی که دستاوردهای شصت سال گذشته فاقد ارزش است. چه چیزی از تعهد ماورای اتلانتیک نسبت به حقوق بین‌الملل باقی مانده است؟ چه جایگاهی را اکنون سه رکن نظم حقوقی جهانی: منع استفاده از زور، ارتقاء حقوق اساسی بشر، و ترویج آزادسازی عادلانه اقتصادی دارا می‌باشند؟

جهت اطمینان خاطر باید گفت، تعهد نسبت به حقوق اقتصادی بین‌المللی پابرجاست. تجارت و سرمایه‌گذاری «مسیر ترویج رفاه، حاکمیت قانون و آزادی فردی است»، این را نماینده تجاری پرزیدنت بوش در اکتبر ۲۰۰۲ به ما یادآوری کرد. جایی که مقررات موجب ارتقاء منافع اقتصادی ایالات متحده بشوند، احترام برای تعهدات به موجب معاهده کاستی‌ناپذیر است، حتی اگر در آن ناهمواری وجود داشته باشد. این جا

دیگر کسی معترض محدودیت معاهدات نیست و برهانی جهت الزام‌آور نبودن آن ارائه نمی‌گردد. وقتی که پای جهانی شدن اقتصاد به میان می‌آید، ظاهراً پذیرفته شده که قضات و داوران بین‌المللی تا آنجا حق نظارت بر اجرای حقوق بین‌الملل را دارند که منافع بازرگانی را حمایت نماید. حتی اگر رهبران سیاسی بعضاً توضیح آن را دشوار یابند که لازمست به خاطر تعهدات بین‌المللی تصمیمات سختی اتخاذ گردد، با وجود این هیچ نشانه‌ای دال بر تغییر و نفی آن تعهدات بین‌المللی مشاهده نمی‌شود. البته این وضع ممکن است تغییر یابد. زیرا تعهدات اقتصادی به نحوی فزاینده با سایر ارزشهای اجتماعی، مانند حقوق بشر و استانداردهای محیط زیست آمیخته می‌شود، و چنین است که ایالات متحده خود را متحمل زیان از جانب دعاوی رو به رشد بین‌المللی می‌بیند که تهدیدکننده مشاغل داخلی یا مقررات ملی محیط زیستی می‌باشند. وقتی به قوانین اقتصادی بین‌المللی چنان نگریسته شود که ارزشهای دیگران را بر ایالات متحده تحمیل می‌سازد به جای اینکه به عکس آن باشد، معادلهٔ کنونی ممکن است تغییر پیدا کند. بهرحال، برای ایام کنونی حقوق بین‌الملل کماکان ابزاری جهت گشایش و ورود به بازارهای خارجی و حمایت از سرمایه‌گذاریهای بین‌المللی آمریکا است. این حقوق بین‌المللِ خوبی است.

سپس حقوق بین‌الملل دیگری است، که برخی در دولت بوش آن را در واقع اصلاً حقوق محسوب نمی‌کنند، یعنی مقرراتی که محدودیتهای غیرقابل پذیرش را بر شیوهٔ زندگی آمریکایی تحمیل می‌نماید: مقرراتی که محدودیتهای حقوق بشری را بر اِعمال «جنگ علیه تروریسم» برقرار می‌کند، یا در پی محدود کردن استفاده از انرژی و درصدد مبارزه با گرمایش جهانی است، یا اینکه مکانیسمهای بین‌المللی را برای مجازات مرتکبان جرایم وخیم بین‌المللی مقرر می‌دارد. بدون تردید، تاریخ بدون پیرایهٔ بررسی

محتاطانه و دقیق مقررات حقوق بشر و حقوق بشردوستانه قبل از امضای آنها حکایت از بروز شکی ذاتی نسبت هر چیز بین‌المللی دارد و اینکه تمامی روسای جمهور را از ویلسون گرفته تا کلینتون، به خود مشغول داشته است. ایالات متحده چهل سال صبر کرد تا طرف متعاهد کنوانسیون ۱۹۴۸ نسل‌کشی (ژنوسید) بشود و الحاق به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶، پانزده سال طول کشید(هر دو الحاق در زمان حکومتهای جمهوریخواه صورت پذیرفت)، ده سال به درازا کشیده تا به کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه بپیوندد. کنوانسیونهای ۱۹۴۹ ژنو تنها شش سال در انتظار تصویب ماندند. در هر مورد مشارکت مستلزم حمایت سنا و موشکافی و دقت خاص کنگره بود. اما به محض عضویت، ایالات متحده تعهداتش را با جدیت همانند هر کشور دیگری و بسیار بیشتر از غالب کشورها رعایت می‌کرد. در هر مورد مشارکت مبتنی بر این فرض بود که منافع عضویت بر مضار آن می‌چربد. این منافع عبارت از حمایت بیشتر از منافع نظامی و تجاری آمریکا بود. البته شرکت آمریکا قابلیت پذیرش مقررات و نیز مؤثر بودن آنها را تقویت می‌کرد. هیچ عقل سلیمی ادعا نخواهد کرد که اگر ایالات متحده خارج از قلمرو مقررات اقدام کند. جهان جای بهتری خواهد بود.

بنابراین چه چیزی تغییر کرده است؟ در سالهای حکومت کلینتون، قضیهٔ بریارد (Breard) در باب حق دسترسی به مقامات کنسولی برای خارجیان دستگیر شده، روشن ساخت که حمایت از حقوق بین‌الملل نامحدود نیست.[1] حوزه‌های مهم در سطح ایالتی و سطح فدرال محدودیتهایی را برقرار کردند. کنوانسیون حقوق دریا نامصوب ماند، گرچه کلینتون بر آن بود که حداقل قادر است پروتکل کیوتو درباره گرمایش جهانی در ۱۹۹۸ و اساسنامه رم در مورد دیوان کیفری بین‌المللی را در دسامبر ۲۰۰۰ امضاء کند. دولت بوش با دستورکاری واضح قدرت را بدست گرفت به منظور ایجاد نظمی

بین‌المللی که نسبت به امنیت، رفاه و اصول آمریکایی دوستانه‌تر باشد، آنگونه که پروژهٔ راستگرایانهٔ **قرن جدید آمریکا** در ۱۹۹۷ طی بیانیهٔ اصول خود پیشنهاد کرد.(۲) این امر متضمن تغییری شدید راجع به ارزشها نبود، بلکه کنترل و هدایت تلاشها برای بهره‌برداری از شکاف عمیق تردید و سوءظنی بود که در بخش اعظم قرن بیستم در حال کمون بسر می‌برد، غرض کُند کردن نه متوقف ساختن، جریان مدّ بلند تعهدات بین‌المللی بود. یعنی عدم حمایت از قوانین بین‌المللی غیردوستانه یا دست‌کم تضمین اینکه آمریکا را متعهد و مقید نسازند. هیچ مخالفتی نسبت به کاربرد و اجرای حقوق بین‌الملل برای دیگران نبود. همچنانکه بوش حمایتش را از رسیدگیهای کیفری علیه اسلو بودان میلوسوویچ و چارلز تایلور ابراز داشت. قربانیان نخست سیاست کنونی پروتکل کیوتو و اساسنامه رم بودند، اهدافی آسان چون صرفاً صدور بیانیه‌ای کافی بود که ایالات متحده دیگر عضو آنها نباشد. اما آنگونه که معلوم شد، اقدام مذکور کافی نبود. در مورد دیوان کیفری بین‌المللی، دولت متوسل به برنامه‌های بی‌سابقه‌ای مانند ارعاب سایر دولتها به منظور جلوگیری از پیوستن به دیوان و کوشش جهت مصونیت دادن به اتباع خود در برابر صلاحیت دیوان، گردید.

مشکل عمده‌تر مربوط به معاهداتی بود که آمریکا قبلاً بدانها ملحق شده بود. حوادث ۱۱ سپتامبر فرصت خوبی را مهیا ساخت برای تغییر دادن نظم حقوقی جهانی. حقوق بین‌الملل به صورت غولی جلوه‌گر شد که مانعی در برابر توانایی آمریکا برای دفاع از خود، توسل به جنگ علیه تروریسم، و حمایت از منافع نظامی و اقتصادیش در سراسر جهان می‌باشد. کنوانسیونهای ژنو؟ غیرقابل اِعمالند. کنوانسیون منع شکنجه؟ بی‌ربط است. ممنوعیت مندرج در منشور ملل متحد برای کاربرد زور؟ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی؟ غیرقابل اِعمالند. ما می‌توانیم یکجانبه تصمیم بگیریم که عراقِ

صدام حسین ناقض جدی قطعنامه‌های شورای امنیت است. معاون دادستان کل ایالات متحده، جان یو در توصیف ابتکار گوانتانامو می‌گوید، «آنچه دولت درصدد انجامش است ایجاد رژیم حقوقی نوینی می‌باشد». کلمات به شایستگی طرز فکر دولت بوش را تبیین می‌کند. بنحوی ساده و فریبکارانه. یکجانبه. با سوءادراک. ارائه نادرست. شتابناک. ارزیابی مجدد از کفایت حقوق بین‌الملل در پرتو اوضاع و احوال متغیر مانند تهدیدات جدید تروریستی، و گسترش سلاحهای کشتار جمعی یک چیز است و تحمیل آنها به سایر جهانیان بدون مشورت یا توجه کافی پیرامون عواقب احتمالی آن چیز دیگری است. این اقدامات بدون هزینه نیستند. با از میان رفتن مشروعیت و اقتدار اخلاقی آنها، ترغیب دوستان و متحدان به همراهی در اتخاذ تصمیمات مشکل، دشوارتر می‌شود.

چگونه دولت قادر به اجرای پروژهٔ ایجاد رژیم حقوقی جدید خود می‌باشد؟ در آغاز ابتکار دولت بوش برای بازسازی حقوق بین‌الملل نیازی به موافقت سایر کشورها را نداشت. با وجود اینکه پای معاهدات در میان بود، بازنویسی کنوانسیونهای بین‌المللی می‌توانست بطور یکجانبه حاصل آید. آن یک پروژه داخلی بود که مدتها قبل از ۱۱ سپتامبر با انتشار وسیع مقادیر عظیمی از اطلاعات نادرست آغاز گردید. دیوان کیفری بین‌المللی نمونه کاملی است از شیوه‌ای که دولت توانست یک معاهده بین‌المللی را به صورت چیز مزخرف و آشغالی جلوه دهد با استدلال اینکه دیوان خطر و تهدیدی نسبت به حاکمیت آمریکا است، بر پایه و بهانه‌ای که ارتباط ناچیزی دارد با آنچه واقعاً هدف و مقصود معاهده است. تو گویی دو تا اساسنامه وجود داشت: چیزی که دیوان کیفری بین‌المللی رامسفلد وزیر بود و دیوان کیفری بین‌المللی واقعی. همین شیوه و نگرش نسبت به سایر اسناد بین‌المللی بکار رفت که بنظر نمی‌رسید بعد از این در خدمت منافع آمریکا باشند.

بیان نادرستِ اینکه حقوق بین‌الملل مستلزم چه چیزی می‌باشد بخودی خود کافی نیست. آمریکا کشور مقررات و حقوقدانان است. حقوقدانانی باید یافته شودکه بتوان به آنها برای ارائه نظر و توصیهٔ حقوقی اتکاء نمود. وزارتخانه‌های مربوطهٔ حکومت ـ امور خارجه، دادگستری و دفاع ـ تعداد زیادی حقوقدان قادر و فوق‌العاده را در اختیار دارند که بتوانند در باب تکالیف آمریکا طبق حقوق بین‌الملل مشورت دهند. آنان هم مقررات و هم قوت و ضعفشان را می‌دانند. آنان واقفند که معاهدات چگونه تفسیر می‌شود. چگونه تفسیر یکجانبه ایالات متحده در یک زمینه می‌تواند در زمینه دیگری دامنش را بگیرد، و اینکه منافع و حمایتهای ناشی از معاهدات مبتنی است بر اصل بنیادی مقابله به مثل. آنان همچنین چگونگی واکنش کشورهای متحد و سایرین را نسبت به تفسیرهایی که ربطی با معنای ساده و روشن معاهدات و با نیات طراحان اصلی آن ندارند، مورد ارزیابی قرار می‌دهند. دشواری در مورد این حقوقدانان آنست که نمی‌توان در جهت متابعت از دستورات سیاسی و اخذ نظرات موافق به آنها متکی گردید. کوشش ناموفق کولین پاول جهت تضمین احترام کامل برای کنوانسیونهای ژنو در گوانتانامو نشان‌دهندهٔ نگرش کلاسیک بود. آن توصیهٔ درستی بود ولی با پیروی از تصمیمی که در بالاترین سطوحِ کاخِ سفید گرفته شده بود، جور درنمی‌آمد.

درعوض تصمیمی اتخاذ شد به هدف متابعت از نظر منتصبین سیاسی که بسیاری از آنان زمینه و سابقهٔ واقعی در حقوق بین‌الملل نداشتند یا خیلی نزدیک و وابسته به گروهی از دانشگاهیان آمریکایی با اشتهار به دشمنی با حقوق بین‌الملل بودند. این مقامات شامل منصوب‌شدگانی مانند مشاورکل در کاخ سفید بود ـ او کسی است که کنوانسیونهای ژنو را «متروک» می‌داند ـ و تعداد بی‌شماری از منتصبین در ادارهٔ مشاور حقوقی وزارت دادگستری. برخی از توصیه‌های حقوقی آنان راه خود را به قلمرو

عمومی گشوده است. «تذکاریه شکنجه» که با توجه به سابقه رسوایی در زندان ابوغریب و سایر جاها، چیزی را افشاء کرد که بسیاری از ناظران خارجی از آن هراس داشتند: این توصیه از سوی بعضی از ارشدترین مقامات انتصابی، جانبدارانه، بدون تحقیق کامل، گمراه‌کننده و فاقد ارتباط با توافق کلی درباره استانداردهای مقرر در کنوانسیون ۱۹۸۴ منع شکنجه و سایر معاهدات بود. در برخی موارد، نظر ابراز شده بوضوح غلط است. تذکاریهٔ مورخ اول اکتبر ۲۰۰۲ دستیار دادستان کل ایالات متحده جی بای بی باید جزو دروس اجباری برای هر دانشجوی حقوق بین‌الملل باشد. این یک اثر خواندنی و تفریحی متوسط است، مگر اینکه شما اندکی تأمل کنید تا دریابید که چگونه این توصیهٔ وحشیانه حقوقی می‌تواند پوششی برای تجویز سوءرفتار نسبت به افراد، و شاید حتی مؤثر در مرگ بسیاری از محبوسین باشد.(۳) طبق نظر صلیب سرخ، شواهدی در دست است که بسیاری از کسانی که گرفتار عواقب اقدام دولت به منظور بازسازی مقررات جهانی شدند، مبرا از هرگونه عمل خلافی بودند. بدبختهایی که در منطق بی‌رحم «جنگ علیه ترور» گرفتار آمدند. اجرای حقوق بین‌الملل می‌تواند بنا به توصیهٔ تنها یک حقوقدان صورت پذیرد. گذشته از اقدامات با حسن نیّت، اصل مسئولیت فردی کیفری متساویاً بر آنهایی بار می‌شود که توصیهٔ حقوقی‌شان اجازه اقدام را به دولت می‌دهد.

چگونه دولت می‌تواند از مسئولیت و مجازات آن بگریزد؟ بی‌شک توجیهات متعددی وجود دارد. کنگره ایالات متحده تا این اواخر با مسائل مذکور مواجه نشد. اغلب رسانه‌های گروهی ایالات متحده چشم خود را بر آن بستند و برخی به تهیه و تدارک کلاه شرعی بعد از ۱۱ سپتامبر پرداختند که توجه به مقرراتِ محدود سازنده اعمال امریکا را غیرممکن می‌ساخت. اینک نیویورک تایمز و واشنگتن پست پذیرفته‌اند که در گزارشِ تدارکاتِ آغاز جنگ در عراق قصور ورزیده‌اند. بین ۱۱ سپتامبر و زمان

بروز رسواییها در ابوغریب نوعی بی‌میلیِ قابل ملاحظه‌ای در مطبوعات و تلویزیون پیرامون برخوردی انتقادی نسبت به سوءاستفادهٔ دولت از مباحث حقوقی برای توجیه هر چیز از بازداشت بلامدت خارجیان در گوانتانامو گرفته تا اساسِ حقوق جنگ در عراق موجود بود. البته به استثنای نشریاتی با تیراژ اندک مانند نیویورک ری ویو آ و بوکز و مجله نیشن. مباحث مذکور به راحتی فاقد ارزش خبری درنظر گرفته می‌شدند.

صرفنظر از معدودی سازمانهای غیردولتی مانند دیده‌بان حقوق بشر و کمیته وکلای حقوق بشر، هیچ سازمان قدرتمندی برای دفاع از حاکمیت بین‌المللی قانون موجود نبود. بعد از ماجرای ۱۱ سپتامبر بسیاری از حقوقدانان بین‌المللی دانشگاهی ـ اما نه به هیچ وجه تمامی آنان ـ که ممکن بود در باب آنچه اتفاق می‌افتاد به صدا درآیند، سکوتی تأسف‌آور و محتاطانه را در پیش گرفتند. امواجی رادیویی بنحو سخاوتمندانه‌ای در اختیار حقوقدانان بین‌المللی‌ای بود که تمایل به دفاع از اعمال دولت داشتند، کسانی که مایل به ابراز آزادانهٔ نظر خود بودند بزودی متوجه شدند که روزنامه‌های جدی مانند نیویورک تایمز نامه‌هایشان را چاپ نخواهد کرد.[۴] این امر تضاد شدیدی با بیشتر کشورهای اروپایی و سایر جاها، مانند بریتانیا و اسپانیا داشت که طرفداران حاکمیت بین‌المللی قانون برای ابراز و چاپ نظراتشان با مشکل چندانی مواجه نبودند. علل این تفاوتها پیچیده می‌باشند ولی جان مطلب به طور ساده این است: تا زمان افشای ابوغریب عملاً هیچ مخالفت آگاهانهٔ عمومی علیه کوششهای دولت برای بازنویسی حقوق بین‌الملل و تبدیل آن به چیزی نامربوط، وجود نداشت. در اوضاعی که رئیس جمهور می‌توانست اعلام دارد آنهایی که همراه با ایالات متحده نیستند دشمن آن می‌باشند، طرفداران مقررات جهانی به راحتی به حاشیه رانده می‌شدند و غالباً سکوت کردند. زمانی به طول انجامید تا ابوغریب به سکون و بی‌حسی جمعی امریکائیان پایان داد و

ژورنالیسم جدی تحقیق کننده را مجدداً برافروخت. مانند برنامهٔ تلویزیونی ۶۰ دقیقه‌ای سی بی اس، مجلهٔ نیوزویک، و واشنگتن پست. البته تا آن زمان خسارت هم نسبت به اعتبار ایالات متحده و هم به حقوق بین‌الملل وارد شده بود.

*

در تلاش برای تدوین دوبارهٔ مقررات جهانی آمریکا به تنهایی اقدام نکرد. طی چهار سال گذشته توانست روی حمایت بریتانیا و چند کشور معدود دیگر حساب کند. حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر بوش و بلر را بهم نزدیک کرد و یکی از معماهای بزرگ زندگی سیاسی مدرن بریتانیا را موجب گردید: چرا تونی بلر حمایت بریتانیا از جنگ در عراق را ابراز کرد؟ حمایت بلر از آن جنگ و «جنگ علیه تروریسم» و همچنین طرفداری تلویحی از تغییر رژیم و آنچه در گوانتانامو اتفاق افتاد، سبب تأمین مشروعیت بین‌المللی و اکسیژن لازم برای اَعمالی با حقانیت و تأثیر مشکوک گردید، اعمالی که واقعاً فاقد پشتیبانی محکم بین‌المللی است.

البته چنان نیست که بلر و بوش از همان آغاز همراه و حامی یکدیگر بوده باشند. در ماههای بعد از تصدی مقام ریاست جمهور توسط بوش، درباره مسائل مهم حقوقی بین‌المللی روز، دو حکومت اختلاف نظر زیادی داشتند. حمایت بلر از پروتکل کیوتو شدید بود و دو کشور درگیر جنگ تجاری مهمی بودند، در ایامی که مرحلهٔ نهایی انتخابات عمومی بریتانیا در مه ۲۰۰۱ برگزار می‌شد. تربیت حرفه‌ای بلر به عنوان وکیل دعاوی حاکی از آن بود که وی با مقررات بین‌المللی مشکلی ندارد. نخست در ۱۹۹۷ حکومت جدید کارگر به اقداماتی جهت وارد ساختن کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در حقوق انگلیس (بعنوان قانون حقوق بشر ۱۹۹۸) دست یازید. این امر معاهده را در دعاوی مطروحه نزد محاکم انگلیس مستقیماً قابلیت اجرایی بخشید و در عمل به بریتانیا

نوعی شبه قانون اساسی نوشته داد. تحت رهبری بلر بریتانیا از موضع نسبتاً مشکوک در برابر دیوان کیفری بین‌المللی خارج و به یکی از قوی‌ترین حامیان آن تبدیل شد، حکومت حزب کارگر امکان داد که قضیهٔ پینوشه بیشتر از آنچه حزب محافظه‌کار احتمالاً موافق بود، پیگیری گردد. برای مقررات معاهدهٔ جامعه اروپا حمایت مطلوبی حاصل شد. تغییر و تفاوتی بارزتر از مقاومت وسیع و مخرب حکومت محافظه‌کار جان میجر در سراسر دورهٔ ۱۹۹۰ بود. مداخله در کوسوو تنها قرینهٔ واقعی از ضرورت بازدید مجدد مقررات حقوق بین‌المللی است. ولی آن هم به نحوی که مؤثر در ارتقاء احترام به رعایت حقوق بشر باشد.

۱۱ سپتامبر و تحولات بعد از آن، اعتبار بین‌المللی‌گرایی حکومت حزب کارگر و همچنین بریتانیا را فرو ریخت. اظهارات اولیه دولت بوش دربارهٔ ایجاد کمپ دلتا در خلیج گوانتانامو و محاکم ویژهٔ نظامی، همراه با اعلام اینکه کنوانسیونهای ژنو قابل اِعمال نسبت به بازداشت‌شدگان خارجی «جنگ علیه تروریسم» نمی‌باشد، مواجه با سکوتی شد که باید پیامی مهم را به واشنگتن فرستاده باشد. معذلک در «جنگ علیه تروریسم»، بریتانیا تنها کشور از چهل و پنج عضو شورای اروپا بود که قانون ضد ترور خود را تصویب کرد که متضمن نسخ بخشی از مقررات کنوانسیون اروپایی حقوق بشر است که اجازه بازداشت نامعلومِ بدون اتهام یا محاکمهٔ افراد غیرتبعه را می‌داد، افرادی که اخراج آنان میسر نبود. در دسامبر ۲۰۰۴ قضات مجلس اعیان با اکثریت قاطع حکم کردند که قانون مذکور ـ بخش ۴ قانون ضد تروریسم، جنایت و امنیت ۲۰۰۱ ـ تبعیض‌آمیز و ناقض تعهدات حقوقی بین‌المللی بریتانیا است. لردهای حقوقدان، در انتقاد از اقدامات حکومت، شدیداً بی‌پروا بوند. لرد هوفمان نوشت «تهدید واقعی نسبت به حیات ملت نه از تروریسم بلکه از قوانینی مانند اینهاست». لرد اسکات اختیار منبعث از قانون مذکور

در محبوس کردن به مدت نامعلوم بر پایه اظهارات آشکار نشدهٔ فردی که هویتش فاش نخواهد شد علیه فرد مظنون را همچون «یک کابوس» توصیف کرد. لرد بینگام رئیس مجلس، با تأکید مجدد بر اهمیت اصلی تعهدات بین‌المللی حقوقی بریتانیا، آنها را پایهٔ این قضاوت شاخص و مهم ذکر کرد.(۵) در زمینهٔ رسیدگی و دادرسی حقوقی نزد کمیسیون ویژهٔ استیناف امور مهاجرت که بر پایهٔ قانون ۲۰۰۱ ایجاد شده، حکومت بریتانیا خاطر نشان می‌ساخت که براساس شواهد متخذه از بازداشتیهای گوانتانامو اعتماد می‌کند، حتی اگر تحصیل آنها ناشی از اِعمال شکنجه بوده باشد.

بلر در مرحله قبل از جنگ عراق، حتی قصد زیر پانهادن منشور ملل متحد را ابراز کرد، بدین مفهوم که ممکن است در صورت وتوی غیرمنطقی فرانسه نسبت به قطعنامه شورای امنیت مبنی بر تجویز کاربرد زور علیه رژیم صدام حسین، آن را نادیده انگارد. او و دادستان کلّ وی در باب قانونی بودن جنگ، نظرات مشاوران حقوقی وزارت خارجه ـ و تقریباً تمامی حقوقدانان بین‌المللی در بریتانیا ـ را مردود دانستند که زیرا آنان معتقد بودند شورای امنیت استفاده از زور را اجازه نداده است. وی جهت نیل بدان مقصود عبارات و سابقهٔ مذاکرات قطعنامه ۱۴۴۱ شورای امنیت را که موافق منافعش نبود، رد کرد. دادستان کل به نخست‌وزیر حق تصمیم یکجانبه را براساس استاندارد نامعلومی اعطاء کرد که چون عراق قطعنامه ۱۴۴۱ را بطور جدی نقض کرده، بنابراین استفاده از زور توجیه‌پذیر است. نخست وزیر در اتخاذ آن تصمیم حتی به توصیهٔ کمیتهٔ مشترک اطلاعاتی در آن زمان توجهی نکرد.(۶) بریتانیا در حول و حوش همان ایام به توافقی با ایالات متحده رسید، یعنی پذیرش و قبول درخواستی که آمریکائیان را به دیوان بین‌المللی کیفری تسلیم ندارد. و در ژوئیه ۲۰۰۴ـ بعد از رسوایی ابوغریب ـ بریتانیا در میان اعضای شورای امنیت تنها عضوی بود که اظهارات دبیرکل سازمان ملل متحد

کوفی‌انان را نادیده انگاشت که خواسته بود تا از کوششهای آمریکا برای مصون ساختن پاسداران صلح سازمان ملل متحد از صلاحیت دیوان کیفری بین‌المللی پشتیبانی نکنند، البته پیشنهاد آمریکا شکست خورد.

چرا بریتانیا خود را تا این حد وابسته به دولتی در آمریکا کرد که بی‌اعتناء به حاکمیت بین‌المللی قانون است؟ این پرسش دشواری است که تنها بلر خودش می‌تواند آن را پاسخ گوید. اگر جنگی غیرقانونی در عراق جهان را جایی امن‌تر ساخته بود در آن صورت می‌شد ظاهراً آن را توجیه کرد. ولی قرائن اندکی موجود است که دنیا اکنون جای امن‌تری شده باشد. و شواهد بسیار بیشتر حاکی از آن است که جنگ عراق موجب کم‌توجهی نسبت به چالش تروریسم جهانی و القاعده شده است. و نه اینکه می‌توان گفت خاورمیانه باثبات‌تر یا قرین به صلح است، یا اینکه مردم خشمگین در بسیاری از سرزمینهای آن منطقه و سایر جاهای جهان آرامش یافته‌اند؛ یا اینکه وجود اردوگاه بازداشتیان در خلیج گوانتانامو و قصور در رعایت حقوق بشر و حقوق بشردوستانه بهترین شیوهٔ پیروزی بر قلوب و اذهان است یا اشغال‌شدگان را نسبت به مقاصد بشردوستانه شما ترغیب می‌کند.

آیا حمایت بریتانیا از ایالات متحده منافع دیگری را برای جامعهٔ بین‌المللی به همراه آورد؟ هیچ اماره‌ای وجود ندارد که نشان دهد پشتیبانی بلر سبب کاستن از خصومت دولت بوش نسبت به پروتکل کیوتو یا دیوان کیفری بین‌المللی شده، یا موجب ترغیب آمریکا به مشارکت در موافقتنامه‌های جدید کنترل تسلیحات گشته باشد که نقش حیاتی را در محدود ساختن سلاحهای کشتار جمعی دارد، یا به انگلستان توان فزونتری در تمشیّت امور اتباع بریتانیایی در خلیج گوانتانامو داده باشد. به هر حال قرائن روشنی موجود است که نقض حقوق بشر و حقوق بشردوستانه به خاطر «جنگ علیه تروریسم»

افزایش یافته، و احترام نسبت به حقوق بشر را در سایر نقاط جهان تضعیف کرده است. این ترجیع‌بندی آشناست که «اگر ایالات متحده می‌تواند آن را انجام دهد، و اگر بریتانیا چشم بر آن می‌بندد، پس چرا ما نباید به همان طریق عمل کنیم؟» اگر آمریکا می‌تواند دکترین اقدام پیشگیرانه را پیشنهاد کند، پس چرا روسیه نیز نباید بعد از وحشیگری در مدرسهٔ بسلان در سپتامبر ۲۰۰۴ بر آن اساس اقدام نماید؟(۷)

تنها پاسخ باور کردنی آنست که نخست‌وزیر معتقد بود همبستگی و تأمین منافع مستلزم همراهی بریتانیا با ایالات متحده است، بدون توجه به آنچه ایالات متحده قصد انجامش را داشت. تاریخ معلوم خواهد ساخت که آیا این گزینش درستی بود یا خیر. در این ضمن به اعتبار بریتانیا بعنوان تبعهٔ جهانیِ پیرو قانون ضربه و آسیب وارد آمد و اقتدار و رهبری‌اش شدیداً خدشه‌دار شد. بسیاری از دیپلماتهای بریتانیایی و آمریکایی نگرانی خود را ابراز داشته‌اند، با تأیید و تصریح اینکه به خاطر حوادثِ سه سال گذشته انجام وظیفه آنها بسیار مشکل شده است. برخی از اعضای کادر وزارت خارجهٔ بریتانیا و ایالات متحده استعفا کردند. نظرات برخی از دیپلماتهای کشورهای دیگر که هنگام مذاکرات مربوط به قطعنامه ۱۴۴۱ شورای امنیت از جانب بریتانیا [درباره منظور و حدود مفاهیم قطعنامه] اطمینان خاطر یافته بودند، غیرقابل انتشار می‌باشد.

من تصور می‌کنم می‌تواند استدلال شود که دلیل پیروی بریتانیا از ایالات متحده احتمالاً به خاطر اتخاذ تصمیمی دقیق بر پایه توجیه‌پذیری بازسازی کامل نظم حقوقی بین‌المللی بوده است. ولی من تا به حال قرینه و اماره‌ای ندیده‌ام که مبین حقیقت این امر بوده باشد به استثنای یک سخنرانیِ تا حدودی هیجان‌انگیز از سوی نخست‌وزیر که نشان می‌داد وی در باب آنچه حقوق حقیقتاً مجاز یا مقرر می‌دارد فاقد آگاهی عمیق است.

*

چگونه ممکن است قصد آمریکا برای وضع مجدد مقررات جهانی توجیه‌پذیر باشد؟ تاکنون سه برهان ارائه شده است.

استدلال نخست ناکافی بودن مقررات بین‌المللی است. گفته می‌شود که مقررات بین‌المللی موجود برای پاسخ به و مواجهه با چالشهای کنونی به ویژه در مورد تروریسم جهانی و حمایت از حقوق بشر در اکناف گیتی کافی نیست. این نقطهٔ قوت اصلی در سخنرانی بلر در سیج فیلد در مارس ۲۰۰۴ به دنبال اظهارات قبلیش در کنفرانس حزب کارگر و در سخنرانی شیکاگو در ۱۹۹۹ بود. او اعلام داشت «ما نیازمند مقررات جهانی» جهت دفاع از امنیت و گسترش «ارزشهایمان» می‌باشیم. در جستجوی دلیلی برای توجیه اقدامش علیه عراق وی این سئوال را مطرح کرد:

> در حال حاضر به موجب حقوق بین‌الملل موجود ممکن است رژیمی بتواند به نحوی منظم مردمش را تحت فشار گذاشته و سبعانه آزار کند و هیچ چیزی وجود ندارد که کسی بتواند وقتی که گفتگو، دیپلماسی و حتی تحریمها به شکست انجامید مانع از وقوع آن گردد. مگر اینکه اعمال مذکور تحت تعریف فاجعه علیه بشریت قرار گیرد(گرچه در گورهای جمعی کشف شده در عراق ۳۰۰,۰۰۰ نفر آرمیده‌اند و برخی ممکن است تصور کنند که این چیزی همانند فاجعه است). حقوق این است، ولی آیا باید چنین باشد؟(۸)

این سئوال تلویحاً اشاره به شناسایی جنگی دارد که نخست‌وزیر می‌خواست غیرقانونی نباشد. ضمناً حکایت از آن دارد که حقوق بین‌الملل در وضع کنونی ممکن است جزئی از مشکل و نه راه‌حل باشد. من موافق نیستم. سخنرانی مذکور تلفیق ریاکارانه‌ای از سه مسأله است ـ نقض حقوق اساسی بشر، تهدیدات ناشی از سلاحهای

کشتار جمعی، و تروریسم ـ که متمایز می‌باشند. دو تا از سه موضوع ـ حقوق بشر و تروریسم ـ در وضعیت عراق اصلاً مطرح نبودند، حداقل آنگونه که توسط حکومت بریتانیا در دوره منتهی به مارس ۲۰۰۳ استدلال می‌شد. در ارزیابی کفایت حقوق بین‌الملل باید این امر را ملحوظ ذهن قرار داد. عراق موردی مناسب برای بررسی مجدد مسائل گسترده‌تر عدم کفایت نظم حقوقی بین‌المللی در مواجهه با رژیمهای سرکوبگر نیست. بهرحال مورد خوبی است جهت بررسی دربارهٔ روندی که حکومتها به ارزیابی داده‌های اطلاعاتی و اقدام بر مبنای آن می‌پردازند بخصوص که داده‌ها برای عموم آشکار نمی‌شود. عامه مردم حق دارند که اطمینان یابند از اینکه روند ارزیابی مسأله خردمندانه بوده و براساس معیارهای درست صورت گرفته است. این همان موردی است که زیانهای بالقوهٔ بسیار ناشی از جنگ اخیر در عراق را سبب گردید، زیرا ارائه مدارک و شواهد در بریتانیا و ایالات متحده اعتماد عمومی را نسبت به ارزیابی تهدیدها تضعیف کرده است. شکایت پیرامون عدم کفایت نظم حقوقی چیزی جز منحرف ساختن اذهان عمومی از مسائل بسیار مهمتر نیست.

دومین استدلال آنست که قانون اساسی آمریکا بر حقوق بین‌الملل غلبه دارد(یا آن را نادیده می‌انگارد) زیرا حقوق مذکور غیردمکراتیک است. طبق این نظر حقوق بین‌الملل را می‌توان نادیده گرفت. چون با توجه به برخی نگرشها نسبت به اصول تئوری آمریکایی قانون اساسی، مقررات بین‌المللی ذاتاً غیردمکراتیک محسوب می‌شوند. این بحثی قدیمی است، که تعبیر تازه آن توسط پروفسور جد روبنفلد **Jed Rubenfeld** از مدرسه حقوق ییل مطرح شده است.(۹) وی وارونگی وضعیت جاری را درک می‌کند: که ایالات متحده خود مسئول ایجاد نظام حقوقی بین‌المللی‌ای است که اینک در برابر آن مقاومت می‌ورزد. ولی این را سیستمی می‌داند که اساساً انتقال‌دهندهٔ اصول آمریکایی به سایر

جهان است، که حقوق بین‌الملل را به عنوان حقوقی به رسمیت می‌شناسد که آمریکا قبلاً داشته است: ارگانهای اصلی سیاست خارجی آمریکا «قویاً و مؤکداً در برابر این نظر مقاومت ورزیدند که حقوق بین‌الملل ابزاری جهت تغییر حقوق داخلی ایالات متحده باشد.» این بدان خاطر بود که «از دیدگاهی آمریکایی، قانونی دمکراتیک خواهد بود، که قوانین و دادگاههای تفسیرکننده آن پیوند مستحکمی با نظامهای دمکراتیک سیاسیِ کشور داشته باشند.» بنابراین، از آنجا که مقررات حقوق بین‌الملل راه منحصر به فرد خود را ادامه داد و قدرتمندتر گشت، و چون از حقوق ملی آمریکا فاصله گرفت. لذا ایالات متحده از تعهد تاریخی خود نسبت به مقررات بین‌المللی دست برداشت.

من موافقم که حقوق بین‌الملل به اندازه کافی در سطح جهانی یا حتی در شرایط ترتیبات منطقه‌ای مانند اتحادیهٔ اروپا دمکراتیک نیست. مشکل اینست که این نظم حقوقی بین‌المللی که ما داریم ـ و این اصل که معاهدات بوجود آورنده تکالیف الزام‌آور به موجب حقوق بین‌الملل هستند ـ طی سالها امری محرز و پذیرفته شده منجمله توسط ایالات متحده است. استدلال مذکور دروغ قدیمی استثناگرایی آمریکا را به کار می‌برد یعنی «حقوق بین‌الملل تنها برای سایرین است». کاربرد عمومی این نظر در واقع بدین معنی است که کشورها آزاد خواهند بود که به دلخواه حقوق بین‌الملل را اِعمال کرده یا به هیچ انگارند. در نتیجه حقوق بین‌المللی وجود نخواهد داشت. این رویه در تضاد با آن اصل اساسی است که دولتها مخیر نیستند که برای توجیه خلاف بین‌المللی به حقوق اساسی داخلی خود استناد نمایند. وقتی که ایالات متحده در قضیه بریارد این استدلال را ارائه داد دیوان بین‌المللی بلافاصله آن را مردود دانست.[۱۰] ولی مشکل با استدلال مذکور صرفاً مغایرتش با عرف محرز مورد قبول دیرین ایالات متحده نیست، مسألهٔ واقعی اینست که به قدر کافی کاربرد گزینشی مقررات بین‌المللی توسط ایالات متحده را

توضیح نمی‌دهد: اگر کنوانسیونهای ژنو، کنوانسیون منع شکنجه، و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی الزام‌آور نیستند که متابعت از آنها در گوانتانامو و سایر جاها ضروری باشد، پس چگونه روبنفلد می‌تواند حمایت از تعهدات اقتصادی بین‌المللی مانند سازمان تجارت جهانی، نفتا و موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری خارجی را توضیح دهد که به راحتی تکالیفی داخلی را بر ایالات متحده تحمیل می‌نمایند؟ تئوری ظریف قانون اساسی نه توصیفی و نه توضیحی برای آن دارد. نه اینکه خواسته‌های گزینشی آمریکا را تبیین می‌کند که مصّر است مقررات حقوق بین‌المللی (مانند کنوانسیونهای ژنو) دقیقاً از سوی سایر کشورها اجرا شود.

سومین استدلال وحشیانه‌ترین است. قدرت غلبه و تفوق دارد. بنابراین برهان ایالات متحده حقوق بین‌الملل را مردود می‌شمارد چون قدرتمند است و توانایی نفی آن را دارد. رابرت کگان از طرفداران این دیدگاه، پشتیبانی هر کشوری از حقوق بین‌الملل را مستقیماً ناشی از قدرت یا ضعف نسبی‌اش در نظام جهانی می‌داند. وقتی که ایالات متحده ضعیف بود ـ در قرون هیجدهم و نوزدهم ـ استراتژیهای ضعفا را دنبال و اِعمال می‌کرد که شامل حمایت زیادتر از مقررات بین‌المللی بود، بتدریج که قدرتمندتر شد، رفتاری همانند دولتهای نیرومند را در پیش گرفت، تمایل به یکجانبه‌گرایی و خروج از دایرهٔ حقوق بین‌الملل: «مشکل امروز در روابط دو سوی اتلانتیک. خلاصتاً، مشکل جورج بوش نیست. مشکل نیرومندی است. اقتدار نظامی ایالات متحده تمایل و گرایش به استفاده از قدرت را بوجود آورده است.»[۱۱] کگان برعکس اظهار می‌دارد که اشتیاق اروپائیان معطوف به تصوری ایده‌آلی از جهان مرکب از دولتهای حاکم است که در ارزشهای اساسی مشترک سهیم بوده و در «قلمرو پذیرفته شدهٔ حقوق بین‌الملل رفتار کنند و اینکه با رضایت مشترک تمایل به اجرای آن را دارند.»

کگان باور ندارد که چنین وضعیتی موجود است یا از ۱۹۱۴ وجود داشته است. منطق استدلال وی بنحو اجتناب‌ناپذیری منجر به پرسشی می‌شود که یک سال بعد از ۱۱ سپتامبر توسط سر مایکل هووارد مورخ ممتاز نظامی مطرح شد: «اگر آمریکائیان خود وظیفهٔ رئیس پلیس را به عهده نگیرند و به شکار اشخاص بد نپردازند، چه کسی این کار را خواهد کرد؟» این تصور منتهی به نظری می‌شود که هووارد آن را نزد متفکران سیاسی مانند فیلیپ بوبیت، و رابرت کوپر شناسایی می‌کند یعنی آنچه اکنون موردنیاز است، تغییری کلی در پارادایم نظم جهانی است ـ آن تغییر کلی متضمن حقوق بین‌الملل نیز می‌باشد. بنابراین قدرت همراه با خود مسئولیت نجات مردمان گرسنه، تضمین اجرای حقوق بشر را می‌آورد و اطمینان از اینکه هیچ کشوری پناهگاه و جای امنی برای تروریستها نخواهد بود. هووارد تفکر آنان را به عبارت زیر بیان می‌دارد گرچه خود را در آن سهیم نمی‌کند:

> اگر این نظر به معنی تحمیل حاکمیت هژمونی یا امپراتوری است، بگذار چنان باشد. چیرهایی بدتر از امپراتوریها وجود دارند. بعد از نیم قرن بار مسئولیت انسان سفید باید بار دیگر از سرگرفته شود.(۱۲)

این استدلال مواجه با مشکلات زیادی است، کمترین آن این حقیقت است که نزد بسیاری از کشورها یا بخش مهمی از مردم گیتی نظر مذکور فاقد اعتبار است. اما مشکل غیرقابل حل آنست که این نظر تنها پاسخی جزیی را نسبت به وضعیت جاری ارائه می‌دهد. فرض را بر آن می‌گذارد که ایالات متحده می‌تواند به تنهایی آن طریق را طی کند، در حالی که نمی‌تواند، آنچنانکه مورد عراق نشان داده است. یکجانبه‌گرایی آمریکا انزواجویی نیست: حضور آمریکا در جهان به خاطر هدفهای بسیار از جمله اقتصادی و نه فقط اهداف نظامی است. کاربرد نیروی نظامی وسیلهٔ نیل به یک هدف است، نه اینکه

به خودی خود هدف باشد. نخستین صدای اعتراض از سوی جامعهٔ بازرگانی بلند خواهد شد که بگوید با نیروی زور نمی‌توان بازرگانی را دیکته کرد. شما نمی‌توانید مصرف‌کنندگان را مرعوب سازید که کالاهای آمریکایی بخرند، یا برای واردات به آمریکا محصولات ارزانتری تولید کنند، یا نفت و سایر محصولات مهم استراتژیک را عرضه دارند. ملاحظات نظامی و اقتصادی از هم جدا نیستند. هیچ چیزی بیش از تجارت آزاد و مقاصد محیط زیستی مرتبط با هم نیستند. به محض قبول آن و پذیرش اینکه بعضی از اهداف سیاست خارجی شما مبتنی بر نحوهٔ کاربرد مقررات جهانی است؛ توجیه به حاشیه راندن حقوق بین‌الملل بسیار دشوار می‌شود. علاوه بر آن، اگر عراق و جنگ علیه تروریسم چیزی را اثبات کرده باشد آن این است که ایالات متحده بیش از حد وابسته به اتحادیه‌ها و ائتلافهاست که اعضایش چیزی را در عوض می‌خواهند. آن معوض معمولاً برخی انواع موافقتنامه‌های بین‌المللی است، خواه یک موافقتنامه درباره تفسیر گستردهٔ مادهٔ(۲) ۹۸ به منظور مصون ساختن آمریکاییها از حضور در برابر دیوان کیفری بین‌المللی باشد، یا حق دسترسی به آبهای سرزمینی کشورها، یا موافقتنامه‌های تجاری و سرمایه‌گذاری که تجارت و سایر تبادلات بازرگانی را ترویج و افزایش دهد. بهرحال بی‌مایه فطیر است. بهر طریقی که به آن بنگرید، ایالات متحده نیازمند موافقتنامه‌های بین‌المللی است.

*

به لحاظ این برهان، من باور دارم که سعی کنونی ایالات متحده و بریتانیا به منظور بازسازی قواعد جهانی توفیق نخواهد یافت. البته غرض آن نیست که شرایط جدید ـ وجود دولتهای ناتوان، تروریسم به ویژه پدیدهٔ عاملهای غیر دولت، ارزیابی مستمر از مقررات کنونی جهانی را ایجاب نمی‌نماید، و یا در موارد ضروری جهت اطمینان دولتها

از تأمین نیازهای حیاتی نباید تحول صورت پذیرد. نه اینکه به معنای آن است که برخی از مقررات جهانی نیاز به تغییر کلی و اساسی نداشته باشند، تا مؤثرتر گردند و جوابگوی مردم و پاسخگو در برابر پارلمانها باشند. اما تغییر رونـدی است کـه ضـرورتاً مسـتلزم همکاری و حمایتی وسیع می‌باشد. به زور اسلحه آن را نمی‌توان تحمیل کرد.

در دنیای جهانی شده امروز با بستگیهای متقابل، بیهوده است که بازگشت به جنگل را در نظر داشت رجعت به شرایط قبل از برقراری نـظم کـه هـر دولتـی آزاد بـاشد کـه بدلخواه، رها از تکالیف بین‌المللی رفتار کند. نه اینکه واقع‌گرایـانه است کـه بـه چـند جانبه‌گرایی گزینشی و دلبخواه از هر نوع، تأثیری قاطع داد که به موجب آن دولتها بتوانند آن حوزه‌هایی از حقوق بین‌الملل را که دوست دارند، برگزیده و آنهایی را که نمی‌پسندند به کناری نـهند. درسـهای آمـوخته شـده از تـجارب سـازمان تـجارت جـهانی و سـایر مؤسسات روشن می‌سازد که اهداف گوناگون اجتماعی بستگی متقابل دارند.

معمولاً دلایل مقبولی وجود دارد که چرا قوانین بین‌المـللی اتـخاذ شـده‌انـد. چـون قسمت اعظم آنها به خوبی در انتظام امور مؤثرند. اگرچه ممکن است برخی از مقررات بین‌المللی ناکامل باشند. ولی آنها استانداردهای حداقلِ رفتار قابل پذیرش را مشخص می‌کنند و تا حدی نشان‌دهندهٔ ارزشهای مشترک می‌باشند. استانداردهای مستقل برای تشخیص مشروعیت اقدامات بین‌المللی را فراهم می‌سازند. من باور ندارم که تصورات آرمانی دولت حاکم، یا ۱۱ سپتامبر، یا حوادث در عراق، بطور بنیادی اصول مسلم را تغییر داده یا پارادیم جدید را بوجود آورده باشد.

نهایتاً علیرغم جاذبه‌های مصنوعی این ادعا که آمریکا مخالف مقررات بـین‌المـللی است(یا بدان نیاز ندارد) و اینکه اروپا و دیگران موافق آنند(زیرا بدان احتیاج دارند)، باید گفت که نگرش مذکور سست و بی‌دوام است. این نگرش منکر واقعیتهای پیچیدهٔ جهان

مدرن و بهایی است که یک کشور برای خروج از آن باید بپردازد. و نه اینکه نشان‌دهندهٔ تاریخ متمایز آمریکا در تعهد نسبت به حقوق بین‌المللی است که به وضوح در نظر قاضی استوری از دیوانعالی ایالات متحده در ۱۸۱۴ (در زمینه جنگ ۱۸۱۲ علیه بریتانیای کبیر) تجلی یافت که «رئیس جمهور نمی‌تواند بطور قانونی إعمال قدرت کرده یا اجازهٔ انجام امری را بدهد که جهان متمدن آن را مردود می‌شمارد و قبول ندارد.»[۱۳] در ایالات متحده، تصمیمات اخیر دیوانعالی درباره «جنگ علیه تروریسم» مؤید آنست که ارزشهای مندرج در قوانین حقوق بشر و حقوق بشردوستانه کماکان در بالاترین سطوح قضایی آمریکا دارای پشتیبان می‌باشند. جلسات رسیدگی که اخیراً در سنا برگزار شد تأییدی گسترده از اصول اساسی بشردوستانه در کنوانسیونهای ژنو را نشان داد. پروتکل کیوتو و دیوان کیفری بین‌المللی حیاتشان فراتر از عمر دولت بوش خواهد بود. دیوانعالی شیلی نگرش متخذه توسط مجلس اعیان انگلیس در قضیه پینوشه را مورد تأکید قرار داد، و دادگاههای فدرال ایالات متحده، احکام صادره توسط دیوان دادگستری بین‌المللی در قضیه بریارد و احکام مربوطه را مورد عمل قرار می‌دهند. در بریتانیا احترام به مقررات بین‌المللی اینک مسأله‌ای سیاسی است همانگونه که ماهیت و حدود حمایت بریتانیا از ایالات متحده امری سیاسی است.

چنان به نظر می‌رسد که قواعد حقوق بین‌الملل نیرومندتر از سیاستهای دولت بوش باشد. در روابط بین‌المللی آدمهای قلدر کافی نیستند. در قرن بیست و یکم نیاز به مقررات است و نیز حقوقدان‌های شایسته.[۱۴]

پی‌نوشتها

۱. نگاه کنید به بحث در مقدمه، صص ۸ـ۵.

۲. امضاءکنندگان بیانیهٔ اصول شامل بسیاری از افراد وابسته به دولت جورج دبلیو. بوش بودند، از جمله جب بوش، دیک چنی، پائولا دوبر یانسکی، لویس لیبی، دونالد رامسفلد و پل ولفوویتز.

۳. گزارش ارتش ایالات متحده درباره تحقیق از زندان ابوغریب نتیجه گرفت که «وجود خط‌مشی‌های نامتقارن و مغشوش شیوه بازجویی منجر به این اعتقاد شد که شیوه‌های اضافی بازجویی در جهت کسب اطلاعات مورد قبول است.»

AR - 15 - Investigation of the Abu Ghraib Prison and 205th Military Intelligence Brigade, LTG Anthony Jones, August 2004, P. 15.

۴. نیویورک تایمز از چاپ نامهٔ ذیل نوشته شده توسط دانشگاهیان برجستهٔ آمریکایی خودداری ورزید: «در بحث بر سر جنگ با عراق آنچه فراموش شده تأثیرش بر تمامی ساختار جامعهٔ ماست، یعنی جامعه‌ای که تحت حکومت قانون می‌باشد. آن تأثیر می‌تواند بسیار مخرب باشد. منشور ملل متحد تنها چیزی کهنه و مزاحم برای آنهایی که صاحب قدرتند، نیست، اگرچه قانون بکرات از سوی سیاستمداران چنین قلمداد می‌شود. منشور به وسیع‌ترین حد در تاریخ بشریت، به عنوان تکلیف حقوقی الزام‌آور تصویب شده است که ایالات متحده خودش را بر طبق روند قانون اساسی متعهد ساخته است. ماده شش آن قانون اساسی امر می‌کند که معاهدات «قانون افضل کشور» هستند و اینکه رئیس جمهور «باید مراقبت بعمل آورد که قوانین مذکور با صداقت اجرا گردد». حقوق منشور به رئیس جمهور اجازه نمی‌دهد که مبادرت به چنین جنگی کند مگر اینکه در وهله اول حمله‌ای مسلحانه از جانب عراق علیه ایالات متحده صورت گرفته (ماده ۵۱ منشور) یا اینکه شورای امنیت استفاده از زور را اجازه داده باشد(ماده ۳۹ منشور).

در مورد پاسخ آمریکا به القاعده، هر دوی این شرایط بنحوی تردیدآمیز قبل از شروع به کاربرد زور حاصل گردید. درخصوص استفاده از زور علیه عراق، هیچ یک از شرایط مذکور رعایت نشد. این محدودیتی بر حق

دولتها که خودشان تصمیم بگیرند چه هنگامی منافع ملی‌شان مقتضی استفاده از زور علیه دیگران می‌باشد، در منشور براساس اصرار ما در واکنش به ادعای هیتلر که می‌گفت از آلمان در برابر چکسلواکی و لهستان دفاع می‌کرده است، گنجانده شد. آیا این محدودیتهای تحمیلی منشور بر حق رئیس جمهور نسبت به حمایت از آمریکا با توسل به جنگ بر ضد عراق، مناسب یا منطقی است بلا ربط نسبت به اصل مذکور می‌باشد. حقوق موجود است و نیز دلایل نیرومند سیاسی برای محترم شمردن آن حقوق. آنها در واقع نه تنها حقوق بین‌المللی بلکه همچنین حقوق قانون اساسی ایالات متحده می‌باشند. برای رئیس جمهوری که آنها را به عنوان چیزهای دور انداختنی محسوب دارد نه تنها عملش نقض منشور بوده بلکه تردیدی است در مورد تعهدش به اجرای درست وظایف قانون اساسی‌اش که باید تمام قوانین را از روی صداقت اجرا کند منجمله قانون بین‌المللی، که ظاهراً شیوه‌ای گران در تأمین امنیتمان است. به عنوان استادان حقوق قانون اساسی و بین‌المللی ما نگرانیم که اگر ایالات متحده امروز به تحقیر حقوق بین‌الملل بپردازد، به یقین سابقه‌ای ایجاد خواهیم کرد که مطمئناً به سراغ ما خواهد آمد وقتی که در سالهای آتی دشمنانمان به آن استناد ورزند.» این نامه به امضای شخصیتهای زیر بود: توماس فرانک، دانشگاه نیویورک (NYU)؛ فیلیپ آلستون، NYU؛ ریچارد فالک، دانشگاه کالیفرنیا، سانتا باربارا؛ بالاکریشنان راجاگوپال، MIT؛ خوزه آلوارز، دانشگاه کلمبیا؛ هرست هانوم، دانشگاه تافت؛ دیوید گلووه، NYU؛ نورمن دورسن، NYU؛ توم فارر، دانشگاه دنور.

5. A and Others V. Secretary of State for the Home Department, X and Others V. Secretary of State for the Home Department, Appellate Committee of the House of Lords, 16 December 2004, at paras 97 and 155.

در ژوئیه ۲۰۰۴، کمیتهٔ مشترک مجلس اعیان و مجلس عوام درباره حقوق بشر توصیه کرده بود که اختیارات مربوط به بازداشت بلامدت تحت بخش ۴ قانون ۲۰۰۱ ضدتروریسم، جنایت و امنیت‌امری فوری تغییر یابد: گزارش هیجدهم، ۲۱ ژوئیه ۲۰۰۴، HL 158/Hc 713، کمیتهٔ مذکور نتیجه‌گیری مشابه

هیئت مشاورین سلطنتی Privy Council یا کمیتهٔ بررسی (بررسی قانون ۲۰۰۱ ضد تروریسم، جنایت و امنیت) را پذیرفت؛ Report HC 100, 2003-4, 18 Dcember 2003.

۶. گزارش بررسی باتلر(اداره انتشارات، ۱۴ ژوئیه ۲۰۰۴) پاراگراف ۴۷۲.

۷. در سپتامبر ۲۰۰۴، جدایی خواهان چچن به مدرسه‌ای در بسلان در ناحیه جنوبی روسیه از اوستیای شمالی هجوم برده و صدها کودک، آموزگار و والدین را گروگان گرفتند. خاتمهٔ این محاصره منجر به مرگ صدها گروگان و اغلب تروریستها شد.

۸. سخنرانی تونی بلر در سیجفیلد، کانتی دورهام، ۵ مارس ۲۰۰۴.

9. Jed Rubenfeld, "The Two World Orders", ***Wilson Quarterly***, Autumn 2003.

۱۰. نگاه کنید به پیشگفتار، پی‌نوشت ۲.

11. Robert Kagan, "The Power Divide", ***Prospect***, 25 July 2005, P. 23.

12. Sir Michael Howard, "Smoke on the Horizon", ***Financial Times***, 7 September 2002, Weekend Edition/ P. 1

13. 12 U. S. (8 Cranch) 110, 129, 153(1814)

14. Francis Ford Coppola's Film ***The Godfather, Part III*** (Michael Corleone (Al Pacino): "I don't need tough guys, I need more lawyers".)

فیلم پدر خوانده قسمت سوم مایکل کورلیونه(آل پاچینو)(Al Pacino): من آدمهای قلدر نمی‌خوام، به حقوقدانان زیادتری نیازمندم.

پیوستها

پیوست ۱

منشور آتلانتیک (۱۹۴۱)

۱۴ اوت ۱۹۴۱

رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا و نخست‌وزیر آقای چرچیل به نمایندگی از سوی حکومت اعلیحضرت در پادشاهی متحده، طی دیدار با یکدیگر مناسب یافتند که برخی از اصول مشترک در سیاستهای ملی کشورهای متبوعشان را اعلام دارند با امید آنکه آینده بهتر جهان را بر آن استوار سازند.

نخست، کشورهایشان درصدد توسعه سرزمینی یا چیز دیگری نمی‌باشند؛

دوم، اشتیاق دارند که هیچ‌گونه تغییرات سرزمینی ایجاد نشود مگر اینکه مطابق با بیان آزادانهٔ آرزوی ملتهای ذیربط باشد؟

سوم، حق تمامی ملتها را در انتخاب نوع حکومتی که تحت آن زندگی خواهند کرد محترم می‌شمارند؛ و آرزومندند که حقوق حاکمیت و تعیین سرنوشت به کسانی که با زور از آن محروم گشته‌اند اعاده شود؛

چهارم، با توجه به تعهدات موجود، در جهت سعادت بیشتر تمامی دولتها اعم از کوچک و بزرگ، غالب یا مغلوب به منظور دسترسی برابر به تجارت، مواد اولیه که برای رفاه اقتصادی مورد نیاز است، خواهند کوشید؛

پنجم، آنان مشتاقند که کاملترین نوعِ همکاری بین کشورها در زمینه اقتصادی با هدف تأمین استانداردهای مطلوب کارگری، پیشرفت اقتصادی و امنیت اجتماعی برای همگان را مهیا سازند؛

ششم، بعد از انهدام نهایی جباریت نازی، امیدوارند استقرار صلحی را مشاهده کنند که برای تمام ملتها وسائط زندگانی در سلامت را درون مرزهایشان فراهم آورد و اینکه

زندگی تمامی مردم در همهٔ سرزمینها را در رهایی از ترس و گرسنگی تضمین نماید؛

هفتم، چنین صلحی باید تمام مردم را قادر سازد که بدون هیچ مانعی در دریاهای آزاد و اقیانوسها سفر نمایند؛

هشتم، اعتقاد دارند که تمامی ملتهای جهان به دلایل واقعگرایانه و نیز معنوی باید به ترک استفاده از زور مبادرت ورزند. زیرا هیچ صلحی در آینده نمی‌تواند حفظ گردد. چنانچه کماکان تسلیحات زمینی، دریایی و هوایی مورد استفادهٔ کشورهایی قرار گیرد که تهدید به تجاوز خارج از مرزهایشان می‌نمایند یا ممکن است چنان کنند، لذا آنها معتقدند تا زمان استقرار نظام دائمی و گستردهٔ امنیت عمومی، خلع سلاح چنین کشورهایی ضروری است. آنها به همین ترتیب به ترغیب و کمک تمامی اقدامات علمی خواهند پرداخت تا بار سنگین تسلیحات برای ملتهای شیفته صلح سبک گردد.

فرانکلین دی روزولت

وینستون اس چرچیل

پیوست ۲

منشور ملل متحد (۱۹۴۵، گزیده‌ها)

مقدمه

ما مردم ملل متحد با تصمیم

به محفوظ داشتن نسلهای آینده از بلای جنگ که دو بار در مدت یک عمر انسانی افراد بشر را دچار مصائب غیرقابل بیان نموده و با اعلام مجدد ایمان خود به حقوق اساسی بشر و به حیثیت و ارزش شخصیت انسانی و به تساوی حقوق مرد و زن و همچنین بین ملتها اعم از کوچک و بزرگ و ایجاد شرایط لازم برای حفظ عدالت و احترام الزامات ناشی از عهدنامه‌ها و سایر منابع حقوق بین‌المللی و کمک به ترقی اجتماعی و شرایط زندگی بهتر با آزادی بیشتر.

و برای نیل به این هدفها

به رفق و مدارا کردن و زیستن در حال صلح با یکدیگر با یک روحیهٔ حسن همجواری و به متحد ساختن قوای خود برای نگاهداری صلح و امنیت بین‌المللی و به قبول اصول و ایجاد روشهایی که عدم استفاده از نیروهای مسلح را جز در راه منافع مشترک تضمین نماید و به توسل به وسایل و مجاری بین‌المللی برای پیشبرد ترقی اقتصادی و اجتماعی تمام ملل مصمم شده‌ایم که برای تحقق این مقاصد تشریک مساعی نمایم.

و در نتیجه دولتهای متبوع ما توسط نمایندگان خود که در شهر سانفرانسیسکو گرد آمده‌اند و اختیارات تامه آنان ابراز و صحت و اعتبار آن محرز شناخته شده است نسبت به این منشور ملل متحد موافقت حاصل نموده‌اند و بدینوسیله یک سازمان بین‌المللی که موسوم به ملل متحد خواهد بود تأسیس می‌نمایند.

فصل اول ـ مقاصد و اصول

ماده ۱

مقاصد ملل متحد به قرار زیر است:

۱. حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و بدین منظور به عمل آوردن اقدامات دسته‌جمعی مؤثر برای جلوگیری و برطرف کردن تهدیدات علیه صلح و متوقف ساختن هرگونه عمل تجاوز یا سایر کارهای ناقض صلح و فراهم آوردن موجبات تعدیل و حل و فصل اختلافات بین‌المللی یا وضعیتهایی که ممکن است منجر به نقض صلح گردد با شیوه‌های مسالمت‌آمیز و بر طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل؛

۲. توسعه روابط دوستانه در بین ملل بر مبنای احترام به اصل تساوی حقوق و خودمختاری ملل و انجام سایر اقدامات مقتضی برای تحکیم صلح جهانی؛

۳. حصول همکاری بین‌المللی در حل مسائل بین‌المللی که دارای جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی یا بشر دوستی است و در پیشبرد و تشویق احترام به حقوق بشر و آزادیهای اساسی برای همگان بدون تمایز از حیث نژاد ـ جنس ـ زبان یا مذهب؛ و

۴. بودن مرکزی برای هماهنگ کردن اقداماتی که ملل جهت حصول این هدفهای مشترک معمول می‌دارند.

ماده ۲

سازمان و اعضای آن در تعقیب مقاصد مذکور در ماده اول بر طبق اصول زیر عمل خواهند کرد:

۱. سازمان بر مبنای اصل تساوی حاکمیت کلیه اعضاء آن قرار دارد.

۲. کلیه اعضاء به منظور تضمین حقوق و مزایای ناشی از عضویت تعهداتی را که به موجب این منشور برعهده گرفته‌اند با حسن نیت انجام خواهند داد.

۳. کلیه اعضاء اختلافات بین‌المللی خود را به وسایل مسالمت‌آمیز به طریقی که صلح و امنیت بین‌المللی و عدالت به خطر نیافتد، حل خواهند کرد.

۴. کلیه اعضاء در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور یا استفاده از آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با مقاصد ملل متحد مباینت داشته باشد خودداری خواهند نمود.

۵. کلیه اعضاء در هر اقدامی که سازمان بر طبق این منشور به عمل آورد به سازمان همه‌گونه مساعدت خواهند کرد و از کمک به هر کشوری که سازمان ملل متحد علیه آن اقدام احتیاطی یا قهری به عمل می‌آورد خودداری خواهند نمود.

۶. سازمان مراقبت خواهد کرد کشورهایی که عضو ملل متحد نیستند تا آنجا که برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است بر طبق این اصول عمل نمایند.

۷. هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که ذاتاً جزو صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت نماید و اعضاء را نیز ملزم نمی‌کند که چنین موضوعاتی را تابع مقررات این منشور قرار دهند. لیکن این اصل به اعمال اقدامات قهری پیش‌بینی شده در فصل هفتم لطمه وارد نخواهد آورد.

[.....]

فصل هفتم ـ اقدام در موارد تهدید علیه صلح ـ نقض صلح و اعمال تجاوز

ماده ۳۹

شورای امنیت وجود هرگونه تهدید علیه صلح ـ نقض صلح ـ یا عمل تجاوز را احراز و توصیه‌هایی خواهد نمود یا تصمیم خواهد گرفت که برای حفظ یا اعادهٔ صلح و امنیت بین‌المللی به چه اقداماتی بر طبق مواد ۴۱ و ۴۲ باید مبادرت شود.

ماده ۴۱

شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیمات آن شورا مبادرت به چه اقداماتی که متضمن به کارگیری نیروی مسلح نباشد لازم است و می‌تواند از اعضای ملل متحد بخواهد که به این قبیل اقدامات مبادرت ورزند این اقدامات ممکن است شامل متوقف ساختن تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی و ارتباطات راه‌آهن ـ دریایی ـ هوایی ـ پستی ـ تلگرافی ـ رادیویی و سایر وسایل ارتباطی و قطع روابط سیاسی باشد.

ماده ۴۲

در صورتی که شورای امنیت تشخیص دهد که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱ کافی نخواهد بود یا ثابت شده باشد که کافی نیست می‌تواند به وسیله نیروهای هوایی ـ دریایی یا زمینی به اقدامی که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است مبادرت کند. این اقدام ممکن است مشتمل بر تظاهرات و محاصره و سایر عملیات نیروهای هوایی ـ دریایی یا زمینی اعضای ملل متحد باشد.

[.....]

ماده ۵۱

در صورت وقوع حمله مسلحانه علیه یک عضو ملل متحد تا زمانی که شورای امنیت اقدامات لازم برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به عمل آورد هیچ یک از مقررات این منشور به حق ذاتی دفاع از خود خواه فردی یا دسته‌جمعی لطمه‌ای وارد نخواهد کرد. اعضاء باید اقداماتی را که در اعمال این حق دفاع از خود به عمل می‌آورند فوراً به شورای امنیت گزارش دهند. این اقدامات به هیچ وجه در اختیار و مسئولیتی که شورای امنیت بر طبق این منشور دارد و به موجب آن برای حفظ و اعاده صلح و امنیت بین‌المللی و در هر موقع که ضروری تشخیص دهد اقدام لازم به عمل خواهد آورد تأثیری نخواهد داشت.

پیوست ۳

اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۰ دسامبر ۱۹۴۸، گزیده‌ها)

مقدمه

نظر به اینکه شناسایی حرمت ذاتی و حقوق برابر و جدایی‌ناپذیر همهٔ اعضای خانوادهٔ بشری شالودهٔ آزادی، عدالت و صلح جهانی می‌باشد،

از آنجا که بی‌اعتنایی و نادیده انگاشتن حقوق بشر منجر به اعمال وحشیانه‌ای شده که وجدان بشریت را به خشم آورده، طلیعهٔ دنیایی که در آن همهٔ انسانها در بیان و عقیده آزاد و رها از ترس و فقر باشند به عنوان والاترین آرمانهای مشترک مردم اعلام شده است،

با توجه به اینکه حقوق بشر باید از حمایت حکومت قانونی برخوردار باشد تا مردم مجبور نشوند به عنوان آخرین علاج در برابر ظلم و تعدّی به شورش دست زنند،

نظر به اینکه ارتقاء توسعهٔ روابط دوستانه میان ملتها ضروری است،

از آنجا که مردم ملل متحد در منشور ایمان خود را به حقوق اساسی بشر به کرامت و ارزش انسان و به حقوق برابر مردان و زنان اعلام داشته و عزم خود را برای ارتقا و توسعه اجتماعی و سطح بهتر زندگی و آزادی بیشتر ابراز داشته‌اند،

با توجه به اینکه درک مشترک این حقوق و آزادیها حائز اهمیت بسیاری در جهت تحقق این تعهد می‌باشد، بنابراین، مجمع عمومی اینک این اعلامیه جهانی حقوق بشر را به عنوان معیار مشترکی برای همه مردمان و همه ملتها اعلام می‌کند، تا همه افراد و نهادهای جامعه آن را همواره در نظر داشته باشند و از راه تعلیم و آموزش در جهت ارتقاء احترام برای حقوق و آزادیهای مذکور بکوشند و با اقدامات مترقیانه ملی و بین‌المللی شناسایی و رعایت جهانی و مؤثر آن را هم میان مردم دولتهای عضو و هم میان

مردم سرزمینهای تحت صلاحیتشان تأمین نمایند.

ماده ۱

تمامی انسانها آزاد به دنیا آمده و در کرامت و حقوق با هم برابرند. آنان از خرد و وجدان برخوردارند و باید در رفتار با یکدیگر روحیهٔ برادرانه داشته باشند.

ماده ۲

هر فردی بدون تمایز از حیث نژاد، رنگ، جنس، زبان، دین، عقاید سیاسی یا غیر از آن، اصل ملی یا اجتماعی، ثروت، ولادت یا هر موقعیت دیگر برخوردار از تمامی حقوق و آزادیهای مندرج در این اعلامیه می‌باشند. مضافاً، هیچ تمایزی بر پایه وضعیت سیاسی، قضایی یا بین‌المللی کشور یا سرزمینی که شخص بدان وابسته است، خواه مستقل یا تحت قیمومت یا غیرخودمختار یا تحت هرگونه محدودیت از لحاظ حاکمیت باشد، مجاز نخواهد بود.

ماده ۳

هر کس حق دارد از زندگی، آزادی و امنیت شخصی برخوردار باشد.

ماده ۴

هیچکس را نباید در بردگی یا بیگاری نگاهداشت؛ بردگی و تجارت برده در همه اشکال ممنوع است.

ماده ۵

هیچکس را نباید شکنجه کرد یا در معرض رفتار یا مجازات وحشیانه، غیرانسانی یا تحقیرآمیز قرار داد.

ماده ۶

هر کس حق دارد در همه جا در برابر قانون به عنوان یک شخص به رسمیت شناخته شود.

ماده ۷

همه در برابر قانون برابرند و باید از حمایت قانون بدون تبعیض به نحو یکسان برخوردار باشند. همه حق دارند از حمایتی برابر در مقابل هر تبعیضی در مغایرت با این اعلامیه و نیز در برابر هرگونه تحریکی نسبت به چنان تبعیضی برخوردار شوند.

ماده ۸

هر کس حق دارد در برابر اعمالی که ناقض حقوق بنیادین مقرر برای وی توسط قانون اساسی یا قوانین است به دادگاههای صلاحیتدار ملی مراجعه و جبران مؤثر آن را خواستار شود.

ماده ۹

هیچ کس را نباید خودسرانه بازداشت، توقیف یا تبعید کرد.

ماده ۱۰

هر کس حق دارد در تصمیمات مربوط به حقوق و تکالیفش و هرگونه اتهام کیفری علیه وی، با برابری کامل از یک رسیدگی عادلانه و علنی در دادگاهی مستقل و بی‌طرف برخوردار باشد.

ماده ۱۱

۱) هر کس متهم به ارتکاب جرم کیفری است حق دارد بیگناه فرض شود تا وقتی که مطابق قانون در محکمه علنی و با داشتن کلیهٔ تضمینات لازم برای دفاع از خود مجرم شناخته شود.

۲) هیچ کس به خاطر فعل یا ترک فعلی که هنگام ارتکاب آن مطابق قوانین ملی یا بین‌المللی جرم محسوب نمی‌شده مقصر شناخته نخواهد شد. مجازات سنگین‌تری به فرد از آنچه حین ارتکاب جرم برای آن مقرر بود، تحمیل نخواهد شد.

ماده ۱۲

زندگی خصوصی، خانواده، خانه و مکاتبات هیچ کس نباید تحت مداخلهٔ خودسرانه قرار گیرد، و همچنین احترام و آبروی فرد را نباید مورد تعرض واقع شود. هر کس حق دارد از حمایت قانون در مقابل چنین مداخلات و تعرضاتی برخوردار گردد.

[.....]

ماده ۲۹

۱) هر کس نسبت به جامعه‌ای که امکان رشد آزاد و کامل شخصیت او را میسر سازد تعهد دارد.

۲) هر فردی در اِعمال حقوق و آزادیهایش تنها مقید به محدودیتهایی است که توسط قانون صرفاً به منظور تأمین شناسایی و احترام به حقوق و آزادیهای دیگران و به خاطر ضروریات صحیح اخلاقی، نظم عمومی و رفاه همگانی در یک جامعه دمکراتیک تعیین می‌گردد.

۳) این حقوق و آزادیها بهرحال نباید در هیچ مورد در مغایرت با مقاصد و اصول ملل متحد اِعمال شود.

[.....]

پیوست ۴

کنوانسیون سوم ژنو راجع به معامله با اسیران جنگی

(مورخ ۱۲ اوت ۱۹۸۹ـ گزیده‌ها) و پروتکل یک ژنو (۱۹۷۷، گزیده‌ها)

مقررات عمومی

ماده ۱

دولتهای معظمهٔ متعاهد تعهد می‌نمایند که این قرارداد را در همهٔ احوال محترم شمارند و اتباع خود را به احترام آن وادارند.

[.....]

ماده ۳

چنانچه نزاع مسلحانه جنبهٔ بین‌المللی نداشته و در خاک یکی از دول معظمهٔ متعاهد روی دهد هر یک از دول داخل در جنگ مکلفند لااقل مقررات زیرا را اجرا نمایند.

۱. با کسانی که مستقیماً در جنگ شرکت ندارند به انضمام افراد نیروهای مسلحی که اسلحه به زمین گذاشته باشند یا کسانی که به علت بیماری یا زخم یا بازداشت و یا هر علت دیگری قادر به جنگ نباشند باید در همه احوال بدون هیچگونه تبعیض ناشیه از نژاد، رنگ، مذهب، عقیده، جنس، اصل و نسب یا ثروت یا هر علت مشابه آن با اصول انسانیت رفتار شود.

اعمال ذیل در مورد اشخاص مذکور بالا در هر زمان و در هر مکان ممنوع است و خواهد بود:

الف ـ لطمه به حیات و تمامیت بدنی منجمله قتل به تمام اشکال آن. زخم زدن. رفتار بیرحمانه. شکنجه و آزار.

ب ـ اخذ گروگان.

ج ـ لطمه به حیثیت اشخاص منجمله تحقیر و تخفیف.

د ـ محکومیت و اعدام بدون حکم قبلی دادگاهی که صحیحاً تشکیل شده و جامع تضمینات قضایی که ملل متمدن ضروری می‌دانند باشد.

۲. بیماران و زخمداران جمع‌آوری و تحت معالجه قرار خواهند گرفت.

یک دستگاه نوع‌پروری بی‌طرف مانند کمیتهٔ بین‌المللی صلیب سرخ می‌تواند خدمات خود را به متخاصمین عرضه دارد.

گذشته از مراتب فوق دول متخاصم سعی خواهند کرد تمام یا قسمتی از سایر مقررات این قرارداد را از طریق موافقتنامه‌های اختصاصی به موقع اجراء گذارند.

اجرای مقررات فوق اثری در وضع حقوقی متخاصمین نخواهد داشت.

ماده ۴

الف ـ اشخاص ذیل متعلق به یکی از طبقات مشروحهٔ پائین که به دست دشمن افتند اسیر جنگی بدانگونه که مفهوم این قرارداد است شمرده می‌شوند:

۱. اعضاء نیروهای مسلح یکی از متخاصمین و همچنین اعضاء چریک و دسته‌های داوطلب که جزو نیروهای مسلح مزبور باشند.

۲. اعضاء سایر چریکها و اعضاء سایر دسته‌های داوطلب به انضمام اعضاء نهضتهای مقاومت متشکل متعلق به یک دولت متخاصم که در داخل یا خارج خاک خود مشغول عملیات باشند ولو آنکه خاک مزبور اشغال شده باشد مشروط به اینکه چریکها یا دسته‌های داوطلب و نهضتهای مقاومت متشکل مذکور جامع شرایط زیر باشند:

الف ـ یک نفر رئیس در رأس آنها باشد که مسئول اتباع خود باشد.

ب ـ دارای علامت مشخصهٔ ثابتی باشند که از دور قابل تشخیص باشد.

ج ـ علناً حمل اسلحه نمایند.

د ـ در عملیات خود مطابق قوانین و رسوم جنگ رفتار نمایند.

۳. اعضاء نیروهای مسلح منظم که خود را وابسته به دولت یا مقامی معرفی نمایندکه از طرف دولت دستگیرکننده به رسمیت شناخته نشده باشد.

۴. کسانی که همراه نیروهای مسلح هستند بی‌آنکه مستقیماً جزو آن نیروها باشند از قبیل اعضاء غیرنظامی کارکنان هواپیماهای جنگی ـ خبرنگاران جنگی ـ تهیه‌کنندگان اجناس ـ اعضاء واحدهای کار یا خدمت که عهده‌دار آسایش نیروهای مسلحند مشروط به اینکه از طرف نیروهای مسلحی که همراهی می‌کنند مجاز باشند برای این منظور نیروهای مسلح مزبور مکلفند کارت هویتی مطابق نمونه پیوست به این قبیل اشخاص تسلیم نمایند.

۵. کارکنان نیروهای بحریه بازرگانی من جمله فرماندهان و ناخداها و شاگردان و کارکنان هواپیمایی کشوری دولتهای متخاصم که به موجب سایر مقررات حقوق بین‌الملل از معاملهٔ مساعدتری برخوردار نیستند.

۶. اهالی اراضی اشغال نشده که در موقع نزدیک شدن دشمن بی‌آنکه فرصت تشکیل نیروهای منظم داشته باشند ارتجالاً برای مبارزه با دشمن اسلحه به دست می‌گیرند مشروط به اینکه علناً حمل اسلحه نمایند و قوانین و رسوم جنگ را محترم شمارند.

[.....]

ماده ۵

این قرارداد دربارهٔ اشخاص مذکور در مادهٔ ۴ از لحظه‌ای که به دست دشمن افتند تا آزادی و اعادهٔ قطعی آنها به کشورشان اجراء خواهد شد.

اگر شک باشد که اشخاصی که عمل مخاصمت‌آمیز مرتکب شده و بدست دشمن

افتاده‌اند متعلق به کدام یک از طبقات مذکور در مادهٔ ۴ می‌باشند اشخاص مزبور تا وضعشان به توسط دادگاه صالح معلوم نگردیده از حمایت این قرارداد برخوردار خواهند بود.

[.....]

ماده ۱۳

با اسیران جنگی باید در هر زمان با انسانیت رفتار شود. هر عمل یا غفلت غیرموجه از طرف دولت بازداشت کننده که موجب فوت یک اسیر جنگی شود یا سلامت او را شدیداً در خطر اندازد ممنوع است و در حکم تخلف مهم از این قرارداد شمرده خواهد شد. مخصوصاً هیچ اسیر جنگی را نمی‌توان مورد جرح جسمانی یا آزمایش طبی یا علمی از هر قبیل که مجوز آن معالجهٔ طبی اسیر مزبور نبوده و به نفع وی نباشد قرار داد.

همچنین اسیران جنگی باید در هر زمان بالاخص در مقابل هرگونه عمل خشونت‌آمیز یا تهدید و در مقابل ناسزا و کنجکاوی مردم حمایت شوند.

اقدامات قصاصی علیه آنان ممنوع است.

[.....]

ماده ۱۷

اسیر جنگی در موقع تحقیق مکلف نیست جز نام و نام خانوادگی و تاریخ تولد و شمارهٔ خود(و در صورتی که شماره نداشته باشد مطلبی نظیر آن) موضوع دیگری اظهار دارد.

در صورتی که قاصداً از این قاعده تخلف کند ممکن است از حیث امتیازاتی که به اسیران هم درجه یا هم وضع او داده می‌شود مورد تضییقاتی واقع گردد.

هر یک از دولتهای متخاصم مکلف است به هر شخصی که در قلمرو وی واقع و

ممکن است به اسارت جنگی درآید یک کارت هویت حاوی نام ـ نام خانوادگی ـ درجه ـ شماره یا مشخصات نظیر آن و تاریخ تولد بدهد. بعلاوه کارت مزبور ممکن است حاوی امضاء یا اثر انگشت یا هر دو و هرگونه مشخصات دیگری که دولتهای متخاصم مایل باشند دربارهٔ اشخاص متعلق به نیروهای نظامی خود به آن اضافه کنند باشد. ابعاد کارت باید حتی‌الامکان ۶/۵×۱۰ سانتی‌متر بوده و در دو نسخه تنظیم شود.

اسیر جنگی باید این کارت را هر موقع مطالبه شود ارائه دهد ولی در هیچ مورد نباید کارت را از او گرفت.

هیچگونه شکنجه بدنی یا روحی و هیچگونه فشاری نباید به اسیران جنگی وارد آید تا از آنان اطلاعاتی از هر قبیل کسب گردد. اسیرانی که از دادن اطلاع خودداری کنند نباید مورد تهدید یا دشنام قرار گیرند یا در معرض ناراحتی و سلب مزایا از هر قبیل واقع گردد.

اسیران جنگی که به علل جسمانی یا فکری قادر به ابراز هویت خود نباشند به ادارهٔ بهداری تسلیم خواهند شد. هویت این قبیل اسیران به هر وسیله که ممکن باشد با رعایت قیود و شرایط بند بالا معلوم خواهد گردید.

بازجویی از اسیران جنگی باید به زبانی که بفهمند بعمل آید.

[.....]

ماده ۱۲۹

دول معظمهٔ متعاهد تعهد می‌نمایند که کلیهٔ اقدامات تقنینیه لازم را برای تعیین مجازاتهای مناسب دربارهٔ کسانی که مرتکب یا آمر هر یک از تخلفات عمدهٔ مقررات این قرارداد به شرح مادهٔ آتی باشند بعمل آورند.

هر دولت متعاهد مکلف است اشخاصی را که متهم به ارتکاب یا آمر به ارتکاب یکی

از تخلفات عمده هستند جستجو کند و آنها را اعم از هر سمتی که دارند تسلیم دادگاههای خود نماید.

دولت مزبور اگر بخواهد می‌تواند طبق شرایط مقرره در قوانین خود اشخاص مزبور را برای دادرسی به یک دولت متعاهد دیگر که به تعقیب آنها ذیعلاقه باشد تسلیم نماید ولی مشروط به اینکه آن دولت دلائل اتهامی کافی بر علیه آن اشخاص داشته باشد.

هر دولت متعاهد اقدامات لازم بعمل خواهد آورد که قطع نظر از تخلفات عمده که در مادهٔ آتی بیان شده سایر اعمال مخالف مقررات این قرارداد قطع شود.

در هر حال متهمین از تضمینات دادرسی و دفاع آزاد که از تضمینات مذکور در مادهٔ ۱۰۵ این قرارداد و مواد ما بعد آن کمتر نباشد برخوردار خواهند بود.

ماده ۱۳۰

تخلفات عمده که منظور مادهٔ بالاست عبارت از تخلفاتی است که متضمن ارتکاب یکی از اعمال ذیل بر علیه اشخاص یا اموال مورد حمایت این قرارداد باشد:

قتل عمدی ـ شکنجه و رفتار خلاف انسانیت به انضمام آزمایشهای بیولوژی ایراد تألمات شدید به عمد یا لطمه به تمامیت جسمانی یا سلامت ـ وادار ساختن اسیر جنگی به خدمت در نیروهای مسلح دولت خصم یا محروم ساختن او از حق دادرسی منظم و بی‌طرفانه طبق مفاد این قرارداد.

[.....]

پروتکل یک

منضم به کنوانسیونهای ژنو ۱۹۷۷

بخش سوم: رفتار با اشخاصی که در دست یکی از طرفهای مخاصمه باشند

فصل اول: قلمرو شمول و حمایت از اشخاص و اموال

مادهٔ ۷۲ـ قلمرو شمول

مقررات این بخش مکمل قواعد مربوط به حمایت بشردوستانه از غیرنظامیان و اموال غیرنظامی است که در دست یکی از طرفهای مخاصمه قرار گرفته و مشمول کنوانسیون چهارم، به خصوص قسمتهای یک و سه آن، همچنین سایر قواعد حقوق بین‌الملل قابل اعمال در مورد حمایت از حقوق بنیادین بشر در هنگام مخاصمات مسلحانه بین‌المللی می‌باشند.

مادهٔ ۷۳ـ پناهندگان و اشخاص بدون تابعیت

اشخاصی که پیش از شروع مخاصمات، به موجب اسناد مربوطه بین‌المللی مورد قبول طرفهای ذیربط یا بر طبق قوانین ملی کشوری که به آنها پناهندگی داده است، یا کشور محل اقامت، به عنوان اشخاص بدون تابعیت و یا پناهنده محسوب می‌گردند، تحت هر شرایط و بدون هرگونه تبعیض، اشخاص مورد حمایت به مفهوم مندرج در قسمتهای یک و سه کنوانسیون چهارم محسوب خواهند شد.

مادهٔ ۷۴ـ به هم پیوستن مجدد خانواده‌هایی که از هم دور افتاده‌اند

طرفهای معظم متعاهد و طرفهای مخاصمه به هر طریق ممکن به هم پیوستن مجدد خانواده‌هایی راکه بر اثر مخاصمات مسلحانه از یکدیگر جدا شده‌اند تسهیل کرده و به

ویژه باید کار سازمانهای بشردوستانه‌ای را که به موجب مقررات کنوانسیونها و این پروتکل و بر طبق مقررات امنیتی مربوطه خود، به این وظیفه اشتغال دارند، تشویق خواهند کرد.

مادهٔ ۷۵ـ ضمانتهای اساسی

۱) اشخاصی که در دست یکی از طرفهای مخاصمه هستند و از رفتار مساعدتری به موجب کنوانسیونها یا این پروتکل برخوردار نیستند، تا آن جایی که وضعیتهای مذکور در مادهٔ ۱ این پروتکل بر آنها تأثیر می‌گذارد، در هر شرایط از رفتار انسانی برخوردار شده و، به عنوان یک حداقل از حمایتهای پیش‌بینی شده در این ماده، بدون هرگونه تبعیض مبتنی بر نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب و عقیده، باورهای سیاسی یا باورهای دیگر، تبار ملی یا خاستگاه اجتماعی، ثروت، نسب یا سایر وضعیتها، یا هر معیار مشابه دیگری، بهره‌مند خواهند شد. هر یک از طرفها باید به شخص، حیثیت، اعتقادات و آداب مذهبی چنین اشخاصی احترام بگذارد.

۲) اعمال زیر در هر زمان و در هر مکان، اعم از آن که توسط غیرنظامیان و یا مأمورین نظامی ارتکاب یابد، ممنوع بوده و خواهد بود:

الف) خشونت نسبت به حیات، سلامت، صحت جسمی و روانی اشخاص، به خصوص:

یک) قتل؛

دو) انواع شکنجه روحی یا جسمانی؛

سه) مجازات بدنی؛ و

چهار) قطع عضو؛

ب) اهانت به حیثیت فردی، به خصوص رفتار تحقیرآمیز و خفت‌بار، فحشاء اجباری

و هرگونه حمله غیرمحترمانه؛

ج) گروگانگیری؛

د) مجازاتهای دسته‌جمعی؛ و

ه) تهدید به ارتکاب هر کدام از اعمال فوق‌الذکر.

۳) هر شخصی که به خاطر اعمال مرتبط با مخاصمه مسلحانه دستگیر یا بازداشت‌شده یا تحت نظر قرار گرفته است، باید بی‌درنگ به زبانی که آن را می‌فهمد از دلیل این اقدامات مطلع شود. به استثنای موارد دستگیری یا بازداشت به دلیل ارتکاب جرایم کیفری، چنین اشخاصی باید با کمترین تأخیر ممکن، و در هر حال به محض این که موجبات دستگیری، بازداشت و تحت نظر قرار گرفتن آنها برطرف شود، آزاد گردند.

۴) در مورد شخصی که به خاطر یک جرم کیفری مرتبط با مخاصمه مسلحانه مجرم شناخته شده است، نمی‌توان هیچ حکمی صادر و هیچ مجازاتی اجرا نمود، مگر به موجب رأی صادره از سوی دادگاهی که به صورت بی‌طرفانه و قانونی تشکیل شده و اصول شناخته شده آئین دادرسی قضایی را، که شامل موارد زیر می‌باشد رعایت می‌کند:

الف) آئین دادرسی که مقرر می‌دارد که متهم بدون درنگ، از جزئیات جرمی که به وی منتسب شده است، مطلع شود و برای متهم حقوق و وسایل دفاع را قبل و در خلال محاکمه تأمین نماید؛

ب) هیچ کس را نمی‌توان به جرمی محکوم کرد، مگر براساس مسئولیت کیفری فردی وی؛

ج) هیچ کس را نمی‌توان به خاطر یک جرم کیفری بر مبنای فعل یا ترک فعلی متهم یا مجرم شناخت، که به موجب قوانین ملی یا بین‌المللی که وی در زمان ارتکاب عمل، تابع

آن بوده، جرم کیفری محسوب نمی‌شده است؛ هم چنین نمی‌توان مجازاتی سنگین‌تر از آنچه در زمان ارتکاب جرم کیفری قابل اعمال بوده است، برای او در نظر گرفت؛ چنانچه پس از ارتکاب جرم، مجازات خفیف‌تری برای آن جرم در قانون در نظر گرفته شود، مجرم از آن بهره‌مند خواهد شد؛

د) هر کس که متهم به جرمی شده باشد، مادامی که به موجب قانون مجرم شناخته نشده باشد، بی‌گناه فرض می‌شود؛

ه) هر کس که متهم به جرمی شده باشد، از حق محاکمه شدن در حضور خود برخوردار خواهد بود؛

و) هیچ کس را نباید مجبور کرد که علیه خود شهادت داده یا به مجرم بودن خود اعتراف نماید؛

ز) هر کس که متهم به جرمی شده باشد، حق خواهد داشت که از شهودی که علیه او شهادت می‌دهند سئوال کرده یا بخواهد که از آنها سئوال بشود، و شهودی که به نفع او شهادت می‌دهند با همان شرایط شهود علیه او، در دادگاه حاضر شده و از آنها سئوال شود؛

ح) هیچ کس نباید برای جرمی که قبلاً توسط همان طرف درباره آن حکم نهایی مبنی بر برائت و یا محکومیت، به موجب همان قانون و آئین دادرسی صادر شده است، مورد پیگرد و مجازات قرار گیرد؛

ط) هر کس که به علت جرمی محاکمه شود، حق دارد که رأی دادگاه برای وی به طور علنی صادر شود؛ و

ی) شخصی که محکوم شده است، به هنگام محکومیت باید از راههای جبرانی قضایی و سایر راههای جبرانی و نیز از مهلتهای زمانی که طی آن می‌تواند به این راهها

متصل شود، مطلع گردد.

[.....]

۸) هیچ یک از مقررات این ماده به گونه‌ای تفسیر نخواهد شد که موجب محدود شدن یا نقض هرگونه مقررات مساعدتری شود که حمایت بیشتری به موجب هر یک از قواعد قابل اعمال حقوق بین‌المللی به اشخاص مذکور در بند ۱ اعطا می‌کند.

[.....]

پیوست ۵

کنوانسیون منع شکنجه و دیگر رفتارها یا مجازاتهای ظالمانه، غیرانسانی و تحقیرآمیز (۱۹۸۴، گزیده‌ها)

کشورهای متعاهدین این کنوانسیون:

ـ با عنایت به این که براساس اصول مذکور در منشور ملل متحد، شناسایی حقوق برابر و غیرقابل انفکاک همه اعضای خانواده بشری مبنای آزادی، عدالت و صلح در جهان است.

ـ با در نظر داشن اینکه حقوق مذکور منبعث از کرامت ذاتی آحاد بشر است.

ـ با یادآوری تعهد کشورهای طرف متعاهد منشور خصوصاً ماده (۵۵)، مبنی بر لزوم توجه به پیشبرد احترام جهانی و رعایت حقوق بشر و آزادیهای اساسی.

ـ با عطف توجه به ماده (۵) اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده (۷) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی که به موجب آنها مقرر شده که هیچ کس نباید تحت شکنجه یا رفتار یا مجازات سبعانه، غیرانسانی و تحقیرآمیز قرار گیرد.

ـ با توجه به اعلام حمایت از همه اشخاص تحت شکنجه و قربانیان دیگر رفتارها یا مجازاتهای وحشیانه، غیرانسانی و تحقیرآمیز به موجب مصوبه مجمع عمومی در نهم دسامبر ۱۳۷۵.

ـ با تمایل به مؤثر ساختن مبارزه علیه شکنجه و دیگر رفتارهای ظالمانه، غیرانسانی و تحقیرآمیز در سراسر جهان، به شرح موارد زیر توافق می‌نمایند:

ماده ۱

۱. از نظر این کنوانسیون، اصطلاح شکنجه به هر عملی اطلاق می‌شود که عمداً درد

یا رنج جانکاه جسمی یا روحی به شخص وارد آورد، به منظور اهدافی از قبیل اخذ اطلاعات یا اقرار از شخص موردنظر یا شخص ثالث، یا تنبیه شخص موردنظر یا شخص ثالث به اتهام عملی که وی مرتکب شده یا مظنون به ارتکاب آن است، یا به منظور ارعاب، تخویف یا اجبار شخص موردنظر یا شخص ثالث و یا به هر دلیل دیگری که مبتنی بر شکلی از اشکال تبعیض باشد، منوط به اینکه چنین درد و رنجی توسط کارگزار دستگاه حاکمه یا هر شخص دیگری که در سمت مأمور قرار دارد یا به موجب ترغیب یا رضایت صریح یا ضمنی مأمور مزبور تحمیل شده باشد. درد و رنج ناشی از خصیصه ذاتی یا عارضی مجازاتهای قانونی خارج از تعریف فوق است.

۲. تعریف مندرج در این ماده به هیچ نحو نسبت به مصوبات دیگر داخلی یا بین‌المللی که شمول مفاد آن محدوده وسیعتری را در برگرفته باشد لطمه وارد نمی‌سازد.

ماده ۲

۱. هر یک از کشورهای طرف این کنوانسیون ملزم است اقداامت مؤثر تقنینی، اداری و قضایی و سایر اقدامات لازم را به منظور جلوگیری از اعمال شکنجه در تمام قلمرو تحت صلاحیت قضایی خود به عمل آورد.

۲. هیچ وضعیت استثنایی از هر قبیل که باشد اعم از حالت جنگ یا تهدید به جنگ، عدم ثبات سیاسی داخلی یا هر وضعیت اضطراری دیگر نمی‌تواند در جهت توجیه شکنجه مورد استناد قرارگیرد.

۳. دستور از مقام بالاتر از یک مرجع عمومی نمی‌تواند در جهت توجیه شکنجه مورد استناد قرار گیرد.

ماده ۳

۱. هیچ یک از کشورهای طرف متعاهد این کنوانسیون نسبت به اخراج، بازگردان یا

استرداد افراد به کشوری که دلایل متقن درخصوص شکنجه شدن فرد در آن کشور وجود دارد مبادرت نخواهد کرد.

۲. برای تشخیص وجود مبانی و دلایل برای چنین احتمالی، مقامات صلاحیتدار کلیه ملاحظات لازم من جمله در صورت قابل اعمال بودن، وجود نقض مستمر، فاحش، آشکار یا دسته‌جمعی حقوق بشر در آن کشو را مدنظر قرار خواهند داد.

ماده ۴

۱. هر یک از کشورهای طرف معاهد این کنوانسیون این امر را مورد تضمین قرار خواهد داد که کلیه اعمال شکنجه از لحاظ حقوق جزایی آن کشور جرم و تخلف قانونی مورد لحاظ قرار گیرند. همچنین هرگونه اقدام در جهت اعمال شکنجه یا مبادرت به هر گونه اقدام در جهت شرکت یا معاونت در اعمال شکنجه نیز تحت شمول این الزام قانونی قرار خواهد داشت.

۲. هر یک از کشورهای طرف متعاهد کنوانسیون با توجه به اهمیت و شدت اقدام به ارتکاب هر یک از اعمال خلاف قانون فوق مجازاتهای متناسبی را مقرر خواهد کرد.

ماده ۵

۱. هر یک از کشورهای طرف متعاهد این کنوانسیون اقدامات لازم را برای برقرار کردن صلاحیت خود در تشخیص جرایم و اعمال خلاف قانون مذکور در ماده (۴) در موارد زیر به عمل خواهد آورد:

الف ـ هرگاه عمل خلاف قانون در قلمروی که در حوزه صلاحیت قضایی آن کشور است و یا در داخل هواپیما یا کشتی ثبت شده در آن کشور ارتکاب یابد.

ب ـ هرگاه شخص شکنجه دیده بنا به تشخیص کشور موردنظر یکی از اتباع آن کشور محسوب گردد.

۲. همچنین هر یک از کشورهای طرف متعاهد کنوانسیون اقدامات لازم را به منظور برقرار کردن صلاحیت خود جهت تشخیص اعمال خلاف قانون مذکور، در موردی که مرتکب ادعایی در قلمرو تحت صلاحیت آن کشور مقیم است، معمول خواهد داشت و کشور مزبور به موجب ماده (۸) مرتکب را به هیچ یک از کشورهای مذکور در بند(۱) ماده حاضر، مسترد نخواهد داشت.

۳. کنوانسیون حاضر مانع از اجرای صلاحیت جزایی مقرر شده بر طبق قوانین داخلی نخواهد بود.

ماده ۶

۱. هر یک از کشورهای طرف متعاهد این کنوانسیون که شخص مظنون به ارتکاب عمل خلاف قانون مندرج در ماده(۴) در حوزهٔ قلمرو آن کشور باشد، در صورتی که پس از بررسی اطلاعات و اوضاع و احوال موضوع محرز گردد نسبت به تحت نظر قرار دادن فرد موردنظر اقدام لازم را معمول داشته و کلیه اقدامات قضایی لازم را برای تأمین حضور آن شخص به عمل خواهد آورد. بازداشت و اقدامات مزبور باید به موجب قوانین آن کشور صورت گیرد و اقدامات مزبور در صورتی ادامه خواهد یافت که آیین رسیدگی کیفری یا استرداد فرد مظنون چنین ایجاب نماید.

۲. کشور ذیربط بلافاصله اقدام به تحقیق مقدماتی درخصوص واقعیات قضیه خواهد نمود.

۳. هر کسی که در اجرای بند(۱) ماده حاضر تحت نشر قرار دارد می‌تواند بلافاصله ارتباط خود را با نزدیکترین نماینده رسمی دولت متبوع خود و یا در صورتی که «بی‌تابعیت» باشد با نماینده دولتی که عادتاً در آنجا اقامت دارد برقرار نماید.

۴. هرگاه کشوری به موجب مقررات ماده حاضر شخصی را تحت نظر قرار داده باشد

باید بلافاصله موضوع تحت نظر قرار گرفتن شخص مزبور و اوضاع و احوال موجه بازداشت وی را به اطلاع دولتهایی که در بند (۱) ماده (۵) به آنها اشاره شده برساند. کشوری که اقدام به تحقیقات مقدماتی مندرج در بند (۲) حاضر نماید نتایج تحقیقات را فوراً به اطلاع کشورهای مزبور رسانده و قصد خود را مبنی بر اجرا یا عدم اجرای صلاحیت قضایی خود در این مورد به آنها اعلام خواهد نمود.

ماده ۷

۱. هر یک از کشورهای طرف متعاهد این کنوانسیون که شخص مظنون به ارتکاب یکی از اعمال خلاف قانون مندرج در ماده (۴) در حوزه صلاحیت قضایی آن کشور تحت نظر قرار می‌گیرد در صورتی که اقدام به استرداد شخص مزبور ننماید باید فرد مزبور را به منظور پیگرد قضایی در موارد مشروحه در ماده (۵) به مقامات صلاحیتدار خود تسلیم نماید.

۲. تصمیمی که مقامات مذکور در این مورد اتخاذ می‌نمایند مطابق با اقداماتی خواهد بود که بر طبق موازین حقوقی آن کشور در موارد پیگرد جرائم عمومی از نوع حاد اتخاذ می‌گردد. در موارد مشروحه در بند (۲) ماده (۵) حوزه اعمال موازین ناظر بر ادله اثبات در مورد تعقیب قضایی و محکومیت، به هیچ وجه نبایستی محدودتر از مقرراتی باشد که در موارد مشروحه در بند (۱) ماده (۵) تعیین گردیده است.

۳. برخورد و رفتار منصفانه با هر شخصی که در ارتباط با یکی از اعمال خلاف قانون مندرج در ماده (۴) مورد تعقیب قرار می‌گیرد باید در همه مراحل دادرسی مورد عنایت و تضمین قرار گیرد.

ماده ۸

۱. اعمال خلاف قانون مندرج در ماده (۴) به منزله جرایم قابل استرداد تلقی گردیده

و تحت شمول هر معاهد استردادی خواهد بود که بین کشورهای عضو این کنوانسیون منعقد می‌گردد. کشورهای طرف متعاهد این کنوانسیون متعهد می‌شوند که اعمال خلاف قانون مذکو را در قراردادهای استرداد منعقده فی‌مابین در زمره جرایم قابل استرداد تعریف نمایند.

۲. هرگاه یکی از کشورهای طرف این کنوانسیون موضوع استرداد را منوط به وجود یک معاهده از قبل در این زمینه نماید و از طرف کشوری که معاهده استرداد با آن کشور منعقد ننموده درخواست استردادی ارائه شود، دولت مزبور می‌تواند کنوانسیون حاضر را در مورد اعمال خلاف قانون مذکور را در ارتباط فی‌مابین، با رعایت شرایط مقرر شده در موازین حقوقی کشور طرف درخواست، به عنوان جرایم قابل استرداد تلقی نمایند.

۳. از نقطه نظر اعمال و اجرای استرداد فی مابین کشورهای عضو، آنان ملزم به تعیین محدوده صلاحیت خود نسبت به این قبیل جرائم بر طبق مفاد بند(۱) ماده (۵) خواهند بود به نحوی که وقوع جرایم مزبور به منزله وقوع آن جرم در قلمرو تمام کشورها تلقی گردد.

[.....]

پیوست ۶

اساسنامه رُم راجع به تأسیس دیوان کیفری بین‌المللی

(۱۹۹۸، گزیده‌ها)

مقدمه

کشورهای عضو این اساسنامه

با آگاهی از این که روابط مشترکی همهٔ ملتها را به یکدیگر پیوند می‌دهد و فرهنگهای ملتها همه، میراث مشترکی را تشکیل می‌دهند و نگران از این که این پیوند ظریف هر لحظه ممکن است از هم بگسلد، اندیشناک از این که طی این قرن میلیونها کودک، زن و مرد قربانی فجایع و ددمنشیهای غیر قابل تصوری شده‌اند که وجدان بشریت از آن به شدّت یکه خورده است، با تصدیق این حقیقت که چنین جنایات هولناکی صلح، امنیت و آسایش جهان را تهدید می‌کند،

با تأکید بر این که فجیع‌ترین جنایاتی که موجب اضطراب جامعهٔ بین المللی می‌شود، نباید بدون مجازات بماند و این که لازم است تعقیب مؤثر مرتکبین آن جنایات با اتخاذ تدابیری در سطح ملی و نیز تقویت همکاری بین المللی تضمین گردد،

مصمّم بر این که به مصونیت مرتکبین این جنایات و فرار آنها از مجازات پایان داده و در نتیجه در پیشگیری از [وقوع] چنین جنایاتی مشارکت نمایند،

با یادآوری این نکته که وظیفهٔ هر یک از دولتها است که صلاحیت کیفری خود را بر کسانی که مسئول ارتکاب جنایات بین‌المللی هستند، اعمال نمایند،

با تأکید دوباره بر مقاصد و اصول منشور ملل متحد، به ویژه‌این که کلیهٔ دولتها بایستی از تهدید به استفاده از زور بر ضد تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر دولتی یا هر روشی دیگری که با مقاصد ملل متحد مغایرت داشته باشد،خودداری نمایند،

با تأکید در این ارتباط که در این اساسنامه هیچ نکته‌ای وجود ندارد که بتوان آن را اجازهٔ مداخله یک دولت عضو در منازعهٔ مسلحانه در امور داخلی دولت دیگر دانست،

در حالی که تصمیم گرفته‌اند، به خاطر رسیدن به این اهداف و مصلحت نسلهای کنونی و آینده، دیوان کیفری بین‌المللی مستقل دائمی مرتبط با نظام ملل متحد که بر فجیع‌ترین جنایات مورد اهتمام جامعهٔ بین‌المللی صلاحیت دارد، تأسیس نمایند،

با تأکید بر این که دیوان کیفری بین‌المللی که به موجب این اساسنامه تأسیس می‌شود، مکمل محاکم کیفری ملی خواهد بود،

با تصمیم بر این که احترام دائم به اجرای عدالت بین‌المللی را تضمین نمایند،

نسبت به موارد ذیل توافق نمودند:

مادهٔ ۱ـ دیوان

بدینوسیله دیوان کیفری بین‌المللی (دیوان) تأسیس می‌شود. این دیوان نهادی دائمی خواهد بود و دارای قدرت اعمال صلاحیت بر اشخاص برای (ارتکاب) خطیرترین جرائم مورد اهتمام بین‌المللی، به شرح مذکور در این اساسنامه، می‌باشد.

دیوان دارای صلاحیت تکمیلی نسبت به صلاحیت کیفری ملی است. صلاحیت و وظایف دیوان تابع مقررات این اساسنامه می‌باشد.

[.....]

مادهٔ ۵ـ جرائم داخل در صلاحیت دیوان

۱. صلاحیت دیوان منحصر است به خطیرترین جرائم مورد اهتمام مجموعهٔ جامعهٔ بین‌المللی. دیوان به موجب این اساسنامه نسبت به جرایم زیر صلاحیت رسیدگی دارد:

الف: جنایت نسل‌کشی

ب: جنایات ضد بشریت

ج: جنایات جنگی

د: جنایات تجاوز

۲. دیوان زمانی در مورد جنایات تجاوز اعمال صلاحیت خواهد کرد که مطابق موارد ۱۲۱ و ۱۲۳، مقررات مربوط به آن شامل تعریف این جنایات و تعیین شروطی که دیوان به موجب آن درخصوص این جنایات اعمال صلاحیت خواهد کرد، تصویب شده باشد.

این مقررات باید هماهنگ با مقررات مربوط در منشور ملل متحد باشد.

مادهٔ ۶ـ نسل کشی

منظور از نسل‌کشی در این اساسنامه، هر یک از اعمال مشروحهٔ ذیل است که به قصد نابود کردن تمام یا قسمتی از یک گروه ملی، قومی، نژادی یا مذهبی از حیث همین عناوین ارتکاب می‌یابد.

الف: قتل اعضای یک گروه

ب: ایراد صدمهٔ شدید نسبت به سلامت جسمی یاروحی اعضای یک گروه

ج: قرار دادن عمدی یک گروه در معرض وضعیات زندگی نامناسبی که منتهی به زوال قوای جسمی کلی یا جزئی آن بشود.

د: اقداماتی که به منظور جلوگیری از توالد و تناسل یک گروه صورت گیرد

هـ: انتقال اجباری اطفال یک گروه به گروه دیگر

مادهٔ ۷ـ جنایات ضد بشریت

۱. منظور از جنایات ضد بشریت در این اساسنامه هر یک از اعمال مشروحهٔ ذیل است، هنگامی که در چارچوب یک حملهٔ گسترده و سازمان یافته بر ضد یک جمعیت غیر نظامی و با علم به آن حمله ارتکاب می‌گردد.

الف: قتل؛

ب: ریشه‌کن کردن؛

ج: به بردگی گرفتن؛

د: تبعید یا کوچ اجباری یک جمعیت؛

هـ: حبس کردن یا ایجاد محرومیت شدید از آزادی جسمانی که برخلاف قواعد اساسی حقوق بین‌الملل انجام می‌شود؛

و: شکنجه؛

ز: تجاوز جنسی، برده‌گیری جنسی، فحشای اجباری، حاملگی اجباری، عقیم کردن اجباری، یا هر شکل دیگر خشونت جنسی همسنگ با آنها؛

ح: تعقیب و آزار مداوم هر گروه یا مجموعهٔ مشخصی به علل سیاسی، نژادی، ملی، قومی، فرهنگی، مذهبی، جنسیت یا علل دیگر، در ارتباط با هر یک از اعمال مذکور در این بند یا هر جنایات مشمول صلاحیت دیوان، که در سراسر جهان به موجب حقوق بین‌الملل غیر مجاز شناخته شده‌است؛

ط: ناپدید کردن اجباری اشخاص؛

ی: جنایت تبعیض نژادی؛

ک: اعمال غیر انسانی مشابه دیگری که عامداً به قصد ایجاد رنج عظیم یا صدمهٔ شدید به جسم یا به سلامت روحی و جسمی صورت پذیرد.

۲. منظور از [تعبیرات به کار رفته در بند ۱ این ماده]

الف: حملهٔ گسترده و سازمان یافته بر ضد هر جمعیت غیر نظامی رفتاری است مشتمل بر ارتکاب چندین عمل از اعمال مذکور در بند ۱ بر ضد هر جمعیت غیر نظامی که در تعقیب یا پیشبرد سیاست یک دولت یا یک سازمان برای انجام چنین حمله‌ای صورت گرفته باشد.

ب: ریشه کن کردن شامل تحمیل عمدی وضعیت خاصی از زندگی است از جمله محروم کردن از دسترسی به غذا و دارو که به منظور منهدم کردن بخشی از یک جمعیت برنامه‌ریزی می‌باشد.

ج: به بردگی گرفتن یعنی اعمال اختیارات مربوط به حق مالکیت بر انسان و مشتمل است بر اعمال اختیاری در جهت خرید و فروش انسان به ویژه زنان و کودکان.

د: تبعید یا کوچ اجباری یعنی جابه جا کردن اجباری اشخاص مورد نظر از طریق بیرون راندن یا دیگر اعمال قهرآمیز از منطقه‌ای که قانوناً در آنجا حضور دارند، بدون مجوزی بر اساس حقوق بین‌الملل.

هـ: شکنجه یعنی تحمیل عمدی درد یا رنج شدید جسمی یا روحی بر شخصی که در توقیف یا تحت کنترل متهم (به شکنجه) است؛ الا اینکه شکنجه شامل درد یا رنجی که صرفاً ناشی از مجازات قانونی یا ذاتی و لازمهٔ آن است، نمی‌شود.

و: حاملگی اجباری یعنی حبس کردن غیر قانونی زنی که به زور حامله شده است، به قصد تأثیرگذاری بر ترکیب قومی یک جمعیت یا دیگر نقضهای فاحش حقوق بین‌الملل.

این تعریف به هیچوجه نباید طوری تفسیر شود که بر قانونی ملی [داخلی کشورها] مربوط به حاملگی تأثیر بگذارد.

ز: تعقیب و آزار مداوم یعنی محروم کردن عمدی و شدید از حقوق اساسی برخلاف حقوق بین‌الملل به دلیل هویت آن گروه یا مجموعه؛

ح: جنایات تبعیض نژادی یعنی ارتکاب اعمال غیر انسانی از نوع اعمال مذکور در بند ۱، از طریق یک رژیم نهادینه شده و ایجاد فشار و سلطهٔ منظم توسط یک گروه نژادی بر یک گروه یا گروهای نژادی دیگر و ارتکاب آن اعمال به قصد حفظ و نگهداری آن رژیم.

ط: ناپدید کردن اجباری اشخاص یعنی بازداشت یا حبس یا ربودن اشخاص توسط

یک دولت یا سازمان سیاسی، یا با اجازه یا حمایت یا رضایت آنها و سپس امتناع از اعتراف به محرومیت این اشخاص از آزادی یا امتناع از دادن اطلاعات از سرنوشت یا محل وجود آنان، با قصد دور کردن آنان از حمایت قانون برای مدت طولانی.

۳. در این اساسنامه منظور از اصطلاح جنسیت(Gender) مفهومی است که عرفاً به دو جنس مرد و زن اطلاق می‌شود. اصطلاح جنسیت به هیچ معنای دیگری غیر از معنای فوق دلالت نخواهد کرد.

مادهٔ ۸ـ جنایات جنگی

۱. دیوان نسبت به جنایات جنگی صلاحیت دارد به ویژه هنگامی که در قالب یک برنامه یا سیاست عمومی یا در قالب ارتکاب گستردهٔ چنین جرائمی صورت گرفته باشد.

۲. منظور از **جنایات جنگی** در این اساسنامه موارد ذیل است:

الف: نقضهای فاحش کنوانسیونهای ۱۲ اوت ۱۹۴۹ ژنو، یعنی هر یک از اعمال مشروحه ذیل بر ضد اشخاص یا داراییهایی که تحت حمایت مقررات کنوانسیون مربوطهٔ ژنو قرار گرفته‌اند:

۱. کشتار عمدی؛

۲. شکنجه یا رفتار غیر انسانی، از جمله آزمایشهای زیست شناختی؛

۳. فراهم آوردن موجبات رنج عظیم یا صدمهٔ شدید به جسم یا سلامتی؛

۴. تخریب و ضبط گسترده اموال که ضرورتهای نظامی آن را توجیه نمی‌کند و به صورت غیر قانونی و خودسرانه اجرا شده است؛

۵. اجبار اسرای جنگی یا دیگر اشخاص مشمول حمایت (کنوانسیون) به خدمت در صفوف نیروهای دولت دشمن؛

۶. محروم کردن عمدی اسرای جنگی یا دیگر اشخاص مشمول حمایت از حق

محاکمهٔ عادلانه و قانونی؛

۷. تبعید یا انتقال غیرقانونی یا حبس غیرقانونی؛

۸. گروگان‌گیری؛

ب: دیگر نقضهای فاحش قوانین و عرفهای مسلم حقوق بین‌الملل و حاکم بر منازعات مسلحانه بین‌المللی یعنی هر یک از اعمال مشروحهٔ ذیل:

۱. هدایت عمدی حملات بر ضد مردم غیر نظامی در کلیت آن یا بر ضد افراد غیرنظامی که مشارکت مستقیم در مخاصمات ندارند؛

۲. هدایت عمدی حملات بر ضد اهداف غیرنظامی؛

۳. هدایت عمدی حملات بر ضد کارکنان تأسیسات، مواد، واحدها یا وسایل نقلیه‌ای که در کمک‌رسانی بشردوستانه یا مأموریتهای حفظ صلح به موجب منشور ملل متحد به کار گرفته می‌شوند، مادام که آنها از حمایتی برخوردارند که به غیرنظامیان یا اهداف غیرنظامی به موجب حقوق بین‌المللی منازعات داده شده است؛

۴. انجام عمدی حمله‌ای با علم به اینکه چنین حمله‌ای باعث تلفات جانی یا آسیب به غیرنظامیان یا خسارت به اهداف غیرنظامی یا آسیب گسترده، درازمدت و شدید به محیط زیست خواهد شد و آشکارا نسبت به مجموعهٔ فایدهٔ نظامی ملموس و مستقیم مورد انتظار از آن بیش از اندازه است؛

۵. حمله یا بمباران شهرها، روستاها، مناطق مسکونی یا ساختمانهایی که بی‌دفاع بوده و اهداف نظامی نیستند با هر وسیله‌ای که باشد؛

۶. کشتن یا زخمی کردن رزمنده‌ای که سلاح خود را بر زمین گذاشته یا وسیله‌ای برای دفاع ندارد و از روی اختیار تسلیم شده است؛

۷. سوءاستفاده از پرچم متارکهٔ جنگ یا پرچم، نشانها و لباسهای متحدالشکل دشمن

یا سازمان ملل یا علائم مشخصه کنوانسیونهای ژنو به طوری که منجر به مرگ یا آسیب شدید به اشخاص شود؛

۸ اقدام دولت اشغالگر، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، برای انتقال بخشهایی از جمعیت غیرنظامی‌اش به سرزمینی که اشغال می‌کند، یا تبعید یا انتقال تمام یا بخشهایی از جمعیت سرزمین اشغالی در داخل یا به خارج این سرزمین؛

۹. هدایت عمدی حملات بر ضد ساختمانیهایی که برای مقاصد مذهبی، آموزشی، هنری، علمی یا خیریه اختصاص یافته و حمله به آثار تاریخی، بیمارستانها و مکانهای تجمع بیماران و زخمیها مشروط بر آنکه آن مکانها اهداف نظامی نباشند؛

۱۰. در معرض نقص بدنی یا هر نوع آزمایش پزشکی یا علمی قرار دادن اشخاصی که تحت سلطه طرف دیگر هستند که نه درمان پزشکی، دندانپزشکی یا بیمارستانی شخص موردنظر آنرا توجیه می‌کند و نه در جهت منفعت وی صورت می‌گیرد و موجب مرگ یا خطر جدی برای آن شخص یا اشخاص می‌شود؛

۱۱. خائنانه کشتن یا زخمی کردن افرادی که به دولت یا ارتش دشمن تعلق دارند؛

۱۲. اعلان این مطلب که به احدی رحم نخواهد شد[احدی در قید حیات نخواهد ماند]؛

۱۳. تخریب یا ضبط اموال دشمن مگر آنکه ضرورتهای جنگ چنین تخریب یا ضبط اموال را ایجاب نماید؛

۱۴. اعلان این مطلب که حقوق و دعاوی اتباع طرف دشمن در هر دادگاهی منسوخ، معلّق یا غیرقابل قبول است؛

۱۵. اجبار اتباع طرف دشمن به شرکت در عملیات جنگی بر ضد کشور خود، هر چند آنها پیش از شروع جنگ در خدمت دولت متخاصم بوده‌اند.

۱۶. غارت شهر یا محلی، گرچه غلبه بر آن با زور صورت گرفته باشد؛

۱۷. به کار بردن سم یا سلاحهای سمی؛

۱۸. استفاده از گازهای خفه‌کننده، سمی یا سایر گازها و تمام سیالات، مواد یا ابزارهای مشابه؛

۱۹. استفاده از گلوله‌هایی که به آسانی در بدن انسان منبسط یا پخش می‌شود، مانند گلوله‌هایی که دارای پوستهٔ سختی هستند که تمام هسته را نمی‌پوشاند یا آن که شکافهایی روی پوسته ایجاد شده است؛

۲۰. به کار بردن سلاحها، پرتابه‌ها و مواد و روشهای جنگی که دارای خاصیت آسیب‌رسانی بیش از حد یا موجب رنج غیرلازم می‌شوند یا آنکه ذاتاً بدون تمیز و تفکیک [اهداف] و مغایر حقوق بین‌الملل منازعات مسلحانه هستند؛ مشروط بر آنکه این سلاحها موضوع منع جامع بوده و از طریق اصلاحیه‌ای مطابق مقررات مربوط به در مواد ۱۲۱ و ۱۲۳ در ضمیمهٔ الحاقی به این اساسنامه درج شود؛

۲۱. تجاوز به کرامت شخص، به ویژه رفتار موهن و تحقیرآمیز؛

۲۲. ارتکاب تجاوز[جنسی]، برده‌گیری جنسی، اجبار به فحشای جنسی، حاملگی اجباری آنچنانکه در بند ۲(و) ماده ۷ تعریف شده است، عقیم کردن اجباری، یا هر شکل دیگر از اشکال خشونت جنسی که موجب نقض فاحش کنوانسیونهای ژنو می‌شود؛

۲۳. بهره‌بردرای از حضور اشخاص غیرنظامی یا دیگر اشخاص برخوردار از حمایت به منظور مصون نگاه داشتن نقاط، مناطق یا نیروهای نظامی معین از عملیات نظامی؛

۲۴. هدایت عمدی حملات بر ضد ساختمانها، مواد، واحدها و وسایل نقلیه پزشکی و افرادی که نشانهای مشخّصهٔ کنوانسیونهای ژنو را مطابق حقوق بین‌الملل به کار می‌برند؛

۲۵. تحمیل گرسنگی به غیرنظامیان به عنوان روش جنگی، با محروم کردن آنان از موادی که برای بقایشان ضروری است، از جمله جلوگیری خودسرانه از رسیدن کمکهای امدادی پیش‌بینی شده در کنوانسیونهای ژنو؛

۲۶. بسیج اجباری یا داوطلبانه کودکان زیر ۱۵ سال در نیروهای مسلح ملی یا به کار گرفتن آنان برای مشارکت فعال در کارهای جنگی؛

ج: در حالت وقوع نزاع مسلحانه غیربین‌المللی، نقض فاحش مادهٔ ۳ مشترک در چهار کنوانسیون ۱۲ اوت ۱۹۴۹ ژنو یعنی هر یک از اعمال ارتکابی زیر بر ضد اشخاصی که هیچگونه شرکت فعالی در کارهای جنگی ندارند، از جمله ا فراد نیروهای مسلح که سلاحهایشان را زمین گذاشته‌اند و کسانی که به سبب بیماری، جراحت، حبس یا هر علت دیگری از شرکت در جنگ ناتوان هستند:

۱. خشونت بر ضد جسم و جان به ویژه قتل از هر نوع، قطع عضو، رفتار بی‌رحمانه و شکنجه؛

۲. تجاوز به کرامت شخص به ویژه رفتار موهن و تحقیرکننده؛

۳. گروگانگیری؛

۴. صادر کردن احکام و اجرای مجازاتهای اعدام بدون وجود حکم قبلی صادر شده از دادگاهی که به طور قانونی تشکیل شده باشد و تمام تضمینهای قضایی را که ضرورت آن به طور عام شناخته و پذیرفته شده است، تأمین نماید؛

د: بند ۲(ج) بر منازعات مسلحانه غیر بین‌المللی منطبق است و بنابراین شامل حالتهای آشوبها و تنشهای داخلی همچون شورشها و اعمال خشونت‌آمیز منفرد یا پراکنده یا اعمال مشابه دیگر نمی‌شود.

هـ: دیگر نقضهای فاحش قوانین و عرفهای قابل اجرا در منازعات مسلحانه غیر

بین‌المللی در چارچوب تعیین شده در حقوق بین‌الملل، یعنی هر یک از اعمال زیر:

۱. هدایت عمدی حملات بر ضد مردم غیرنظامی در کلیت آن یا بر ضد افراد غیرنظامی که در اعمال جنگی شرکت مستقیم ندارند؛

۲. هدایت عمدی حملات بر ضد ساختمانها، مواد، واحدها و وسایل نقلیه پزشکی، و افرادی که از نشانهای مشخصه مذکور در کنوانسیونهای ژنو مطابق حقوق بین‌الملل استفاده می‌کنند؛

۳. هدایت عمدی حملات بر ضد کارکنان، تأسیسات، مواد، واحدها و خودروهایی که در کمک‌رسانی بشردوستانه یا مأموریت حفظ صلح به موجب منشور ملل متحد به کار گرفته می‌شوند، مادام که آنها شایسته برخورداری از حمایتی هستند که به موجب حقوق بین‌الملل منازعات مسلحانه به غیرنظامیان یا اهداف غیرنظامی داده شده است؛

۴. هدایت عمدی حملات بر ضد ساختمانهایی که برای مقاصد مذهبی، آموزشی، هنری، علمی یا خیریه اختصاص یافته و [نیز بر ضد] آثار تاریخی، بیمارستانها و مکانهای تجمع بیماران و زخمیها مشروط بر آنکه آن مکانها اهداف نظامی نباشند؛

۵. غارت شهر یا محلی، گرچه غلبه بر آن با زور صورت گرفته باشد؛

۶. ارتکاب تجاوز [جنسی]، برده‌گیری جنسی، اجبار به فحشای جنسی، حاملگی اجباری آنچنانکه در بند ۲(و) مادهٔ ۷ تعریف شده است، عقیم کردن اجباری یا هر شکل دیگر از اشکال خشونت جنسی نیز که موجب نقض فاحش کنوانسیونهای ژنو می‌شود؛

۷. بسیج اجباری یا داوطلبانه کودکان زیر ۱۵ سال در نیروهای مسلح یا گروههای مسلح یا به کار گرفتن آنان برای مشارکت فعال در کارهای جنگی؛

۸. صدور دستور جابه‌جایی اهالی غیرنظامی به دلایل مربوط به نزاع، مگر آن که امنیت غیرنظامیان موردنظر یا دلایل الزام‌آور نظامی چنین اقتضا کند؛

۹. خائنانه کشتن یا زخمی کردن رزمنده دشمن؛

۱۰. اعلان این مطلب که به احدی رحم نخواهد شد[احدی در قید حیات نخواهد ماند.]

۱۱. در معرض نقص بدنی یا هر نوع آزمایش پزشکی یا علمی قرار دادن اشخاصی که تحت سلطه طرف دیگر هستند به طوری که نه درمان پزشکی، دندانپزشکی یا بیمارستانی شخص موردنظر آن را توجیه می‌کند و نه در جهت منفعت وی صورت می‌گیرد و موجب مرگ یا خطر جدی برای آن شخص یا اشخاص می‌شود؛

۱۲. تخریب یا ضبط اموال دشمن مگر آن که ضرورتهای جنگ چنین تخریب یا ضبط اموال را ایجاب نماید؛

و: بند ۲ (۵) بر منازعات مسلحانه غیر بین‌المللی قابل اجراست و بنابراین شامل حالتهای آشوبها و تنشهای داخلی همچون شورشها و اعمال خشونت‌آمیز منفرد یا پراکنده یا اعمال مشابه دیگر نمی‌شود.[مقررات]

این بند در مورد منازعات مسلحانه‌ای قابل اجرا است که در قلمرو دولتی اتفاق می‌افتد که منازعهٔ مسلحانه طولانی مدتی میان نیروهای حکومت و گروههای مسلح سازمان‌یافته یا میان چنین گروههایی وجود دارد.

۳. هیچ یک از مطالب بندهای ۲(ج) و (د) تأثیری بر مسئولیت حکومت برای حفظ یا برقراری مجدد قانون و نظم در کشور یا دفاع از وحدت یا تمامیت قلمرو دولت با تمام وسایل قانونی نخواهد گذاشت.

[.....]

مادهٔ ۱۲ـ پیش‌شرطهای اعمال صلاحیت

۱. دولتی که عضو این اساسنامه می‌شود، بدان وسیله صلاحیت دیوان را نسبت به

جنایات مذکور در ماده ۵ می‌پذیرد.

۲. در حالت مادهٔ ۱۳، بند الف یا ج، دیوان در صورتی می‌تواند صلاحیت خود را اعمال نماید که حداقل یکی از دولتهای ذیل عضو این اساسنامه باشند یا صلاحیت دیوان را بر طبق بند ۳ پذیرفته باشند:

الف: دولتی که در قلمرو آن [جرم] فعل یا ترک فعل موردنظر روی داده یا در صورتی که آن جنایت در کشتی یا هواپیما ارتکاب یافته، دولتی که آن کشتی یا هواپیما در آن به ثبت رسیده است.

ب: دولتی که شخص مورد تحقیق یا تعقیب تبعهٔ آن است.

[.....]

مادهٔ ۱۷ـ مسایل مربوط به قابلیت رسیدگی

۱. با توجه به بند ۴ مقدمه و مادهٔ ۱، دیوان تصمیم خواهد گرفت که در موارد ذیل موضوعی [توسط دیوان] غیرقابل رسیدگی است:

الف: آن موضوع توسط دولتی که بر آن صلاحیت دارد، در دست تحقیق یا تعقیب است، مگر آن که آن دولت حقیقتاً مایل یا قادر به اجرای تحقیق یا تعقیب نباشد.

ب: در مورد آن موضوع توسط دولتی که بر آن صلاحیت دارد، تحقیق به عمل آمده و آن دولت تصمیم گرفته است که شخص موردنظر را تحت پیگرد قرار ندهد، مگر آن که آن تصمیم ناشی از عدم تمایل یا عدم توانایی آن دولت بر پیگرد باشد.

ج: شخص موردنظر قبلاً به خاطر رفتاری که موضوع شکایت است، محاکمه شده است و محاکمه توسط دیوان به موجب بند ۳ ماده ۲۰ مجاز نیست.

د: موضوع از چنان اهمیتی که اقدام دیگری از سوی دیوان را توجیه کند، برخوردار نیست.

[.....]

مادهٔ ۹۸ـ همکاری در رابطه با انصراف از مصونیت و رضایت به تحویل

[.....]

دیوان نمی‌تواند تحویلی را درخواست نماید که دولت مورد درخواست مجبور شود برخلاف تعهداتی عمل نماید که به موجب قراردادهای بین‌المللی رضایت دولت فرستنده برای تحویل تبعهٔ دولت مزبور به دیوان شرط شده است مگر اینکه دیوان قبلاً رضایت دولت فرستنده را برای انجام این تحویل تحصیل نموده باشد.

پیوست ۷

موافقتنامه تجارت آزاد آمریکای شمالی

(گزیده‌ها ـ ۱۹۹۴)

بخش پنج: سرمایه‌گذاری، خدمات و امور مربوطه

فصل یازده: سرمایه‌گذاری

قسمت الف ـ سرمایه‌گذاری

ماده ۱۱۰۱: هدف و شمول

۱. این فصل شامل اقدامات متخذه یا مستمر یک عضو می‌باشد مربوط به:

الف) سرمایه‌گذاران عضو دیگر؛

ب) سرمایه‌گذاریهای سرمایه‌گذاران عضو دیگر در سرزمین یک عضو؛ و

ج) کلیه سرمایه‌گذاریها با توجه به مواد ۱۱۰۶ و ۱۱۱۴ در سرزمین یک عضو.

ماده ۱۱۰۲: رفتار ملی

۱. هر عضو متعاهد باید نسبت به سرمایه‌گذاران یک عضو دیگر رفتاری داشته باشد که در شرایط مشابه، از رفتار مطلوب نسبت به سرمایه‌گذاران خودش درخصوص تأسیس، تحصیل، توسعه، مدیریت، فعالیت، اجراء و فروش یا سایر انتقالات سرمایه‌گذاریها کمتر نباشد.

۲. هر عضو متعاهد باید نسبت به سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران عضو دیگر رفتاری معمول دارد که در شرایط مشابه، از رفتار مطلوب نسبت به سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران خود درخصوص تأسیس، تحصیل، توسعه، مدیریت، فعالیت، اجراء و فروش یا سایر انتقالات سرمایه‌گذاریها کمتر نباشد.

۳. رفتار معمول نسبت به یک عضو به موجب بندهای ۱ و ۲ بدان معنی است که

درخصوص یک ایالت یا استان مطلوبیت رفتار کمتر از رفتار دولت کاملةالوداد در شرایط مشابه توسط آن ایالت یا استان نسبت به سرمایه‌گذاران، و نسبت به سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذارانِ عضوی از آن بخش نباشد.

۴. برای اطمینان بیشتر، هیچ عضوی نباید:

الف) بر سرمایه‌گذار عضو دیگر مقرره‌ای را تحمیل کند که میزان حداقلی از سهم در یک بنگاه در سرزمین آن عضو در اختیار اتباع خودش قرار گیرد، به استثنای سهام اسمی برای مدیران یا مؤسسین شرکتها؛ یا

ب) از سرمایه‌گذار عضو دیگر به لحاظ ملیتش بخواهد که سرمایه‌گذاریش در سرزمین آن عضو را بفروشد یا به نحو دیگری واگذار کند.

ماده ۱۱۰۳: رفتار دولت کاملةالوداد

۱. هر عضوی باید نسبت به سرمایه‌گذاران عضو دیگر در شرایط یکسان رفتاری را معمول دارد که مطلوبیت کمتری از آنچه به سرمایه‌گذاران عضو دیگر یا غیرعضو درخصوص تأسیس، تحصیل، توسعه، مدیریت، فعالیت، اجرا و فروش یا سایر انتقالات سرمایه‌گذاری اعطا می‌کند، نداشته باشد.

۲. هر عضو باید نسبت به سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران عضو دیگر در شرایط یکسان رفتاری را معمول دارد که مطلوبیت کمتری از آنچه به سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران عضو دیگر یا غیر عضو درخصوص تأسیس، تحصیل، توسعه، مدیریت، فعالیت، اجرا و فروش یا سایر انتقالات سرمایه‌گذاری اعطا می‌کند، نداشته باشد.

ماده ۱۱۰۴: رفتار متداول

هر عضو باید نسبت به سرمایه‌گذاران عضو دیگر و به سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران عضو دیگر بهترین رفتار متصور به موجب مواد ۱۱۰۲ و ۱۱۰۳ را معمول دارد.

[.....]

ماده ۱۱۰۵: حداقل رفتار متداول

۱. هر عضو باید نسبت به سرمایه‌گذاریهای سرمایه‌گذاران عضو دیگر رفتاری منطبق با حقوق بین‌الملل، منجمله رفتار عادلانه و منصفانه و حمایت و امنیت کامل را معمول دارد.

[.....]

ماده ۱۱۱۰: مصادره و غرامت

۱. هیچ عضوی نباید بطور مستقیم یا غیرمستقیم سرمایه‌گذاری یک سرمایه‌گذار را در سرزمین خود ملی یا مصادره کند یا به اقدامی معادل با ملی یا مصادره کردن چنین سرمایه‌گذاری مبادرت نماید، مگر اینکه (مصادره):

الف) برای مقصودی عمومی؛

ب) براساسی بدون تبعیض؛

ج) به موجب قانون و ماده (۱) ۱۱۰۵؛

د) با پرداخت غرامت مطابق بندهای ۲ تا ۶ باشد.

۲. غرامت باید معادل ارزش عادلانهٔ بازار سرمایه‌گذاری مصادره شده است قبل از انجام مصادره (تاریخ مصادره) باشد، و نباید هرگونه تغییر در ارزش را به خاطر قصد مصادره که قبلاً معلوم شده بوده محسوب داشت. معیار ارزش‌گذاری باید شامل ارزش جاری، ارزش دارایی از جمله ارزش اعلام شدهٔ مالیاتی اموال معلوم، و سایر معیارهای مناسب جهت تعیین ارزش عادلانه بازار باشد.

۲. غرامت باید بدون تأخیر پرداخت و کاملاً قابل تبدیل به نقد باشد.

[.....]

پیوست ۸

موافقتنامهٔ تأسیس سازمان تجارت جهانی (۱۹۹۴، گزیده‌ها)

موافقتنامه عمومی درباره تعرفه‌ها و تجارت ۱۹۹۴

ماده ۱ (۱) رفتار کلی دولت کاملة الوداد

در مورد هر نوع حقوق و عوارض گمرکی بر واردات یا صادرات یا در ارتباط با آن یا بر انتقال بین‌المللی پرداختها جهت واردات یا صادرات، و درخصوص شیوهٔ برقراری چنین حقوق و عوارضی، و در مورد کلیهٔ مقررات و ترتیبات مربوط به وارد و صادر کردن، و دربارهٔ کلیهٔ امور مذکور در بندهای ۲ و ۴ ماده سوم، هرگونه مزیت، مساعدت، امتیاز یا مصونیت اعطایی توسط هر طرف متعاهد به هر محصولی که از کشور دیگر ناشی شده یا به مقصد آن کشور باشد، باید فوراً و بدون قید و شرط به محصولات همانند آن که ناشیه از یا به مقصد سرزمین کلیه اعضای متعاهد دیگر باشد، اعطا گردد.

[.....]

ماده ۳(۱) رفتار ملی

طرفهای متعاهد قبول دارند که مالیاتها و سایر عوارض داخلی، و قوانین، مقررات و شرایط مؤثر بر فروش داخلی، پیشنهاد فروش، خرید، حمل و نقل، توزیع یا استفاده از محصولات، و مقررات داخلی مربوط به کمیت لازمهٔ ترکیب، پردازش یا استفادهٔ از محصولات به میزان یا نسبت مشخص، نباید در مورد محصولات وارداتی یا داخلی به نحوی اِعمال شود که از تولید داخلی حمایت کند.

[.....]

ماده ۱۱(۱) حذف کلی محدودیتهای کمیتی

هیچ ممنوعیت یا محدودیتی به جز حقوق، مالیاتها یا سایر عوارض، خواه از طریق

سهمیه‌ها، مجوزهای واردات و صادرات إعمال یا توسط سایر اقدامات برقرار شود، نباید توسط عضو متعاهد بر واردات هر نوع محصول از سرزمین عضو متعاهد دیگر یا بر صادرات یا فروش برای صادرات هر محصول به مقصد سرزمین عضو متعاهد دیگر برقرار و ادامه یابد.

[.....]

ماده ۲۰ مستثنیات کلی

منوط به شرایطی که چنین اقداماتی به مثابهٔ تبعیض خودسرانه یا غیرقابل توجیه میان کشورها با شرایط مشابه نباشد یا إعمال محدودیتی پوشش یافته بر تجارت بین‌المللی محسوب نگردد، هیچ چیز در این موافقتنامه نباید به ممانعت از اتخاذ یا اجرای اقدامات زیر توسط هر عضو متعاهد تفسیر شود:

الف) ضرورت حمایت از اخلاق عمومی؛

ب) ضرورت حمایت از حیات و سلامتی انسان، حیوان و نبات؛

ج) مربوط به واردات یا صادرات طلا یا نقره،

د) ضرورت تأمین متابعت از قوانین یا مقررات که ناسازگار و نامنطبق با مفاد این موافقتنامه نمی‌باشند از جمله آنهایی که مربوط به اجرای وظایف گمرکات، اجرای انحصارات معمول تحت بند ۴ ماده ۲ و ماده ۱۷، حمایت از اختراعات، علائم تجاری و حقوق مؤلف و جلوگیری از اَعمال فریبکارانه می‌باشد.

هـ) جهت حمایت از ثروتهای ملی فرهنگی، تاریخی یا ارزشهای باستانی

ز) مربوط به حفظ منابع طبیعی پایان‌پذیر، در صورتی که چنین اقداماتی مؤثر و همراه با محدودیتها بر تولید یا مصرف داخلی باشد.

[.....]

پیوست ۹

کنوانسیون ملل متحد راجع به تغییر آب و هوا (۱۹۹۲، گزیده‌ها)
و پروتکل کیوتو (۱۹۹۷، گزیده‌ها)

کنوانسیون ملل متحد راجع به تغییر آب و هوا (۱۹۹۲)

مادهٔ ۲ـ هدف

هدف نهایی این کنوانسیون و هرگونه اسناد حقوقی مربوطه که ممکن است توسط کنفرانس اعضاء مورد تصویب قرار گیرد، دستیابی به ثبات در تراکم گاز گلخانه‌ای در آتمسفر مطابق مفاد مربوطه کنوانسیون در سطحی است که از تداخل خطرناک فعالیتهای بشر با سیستم آب و هوایی جلوگیری نماید. این سطح می‌بایست در آنچنان چارچوب زمانی حاصل گردد که اکوسیستم‌ها بتوانند به صورت طبیعی با تغییرات آب و هوا تطابق یابند و اطمینان حاصل شود که تولید مواد غذایی با تهدید روبرو نبوده و توسعه اقتصادی بتواند به صورتی پایدار ادامه یابد.

مادهٔ ۳ـ اصول

اعضاء کنوانسیون در فعالیتهای خود برای دستیابی به اهداف کنوانسیون و اجرای مفاد آن از جمله توسط موارد زیر مورد راهنمایی قرار خواهند گرفت:

۱. اعضاء می‌بایست سیستم آب و هوا را به نفع نسلهای فعلی و آتی بشر بر مبنای تساوی و بر طبق مسئولیتهای مشترک ولی متفاوت و قابلیتهای خود مورد حمایت قرار دهند. بنابراین کشورهای پیشرفته می‌بایست پیشرو مبارزه با تغییرات آب و هوا و اثرات سوء آن باشند.

۲. نیازهای خاص و شرایط ویژه کشورهای در حال توسعه به ویژه آنهایی که در مقابل اثرات سوء تغییرات آب و هوا آسیب‌پذیر می‌باشند و مخصوصاً کشورهای در

حال توسعه‌ای که توسط این کنوانسیون تحت بار مسئولیت غیرعادی یا نامتناسب قرار می‌گیرند می‌بایست مورد توجه کامل قرار گیرند.

۳. اعضاء کنوانسیون می‌بایست اقدامات پیشگیرانه‌ای جهت پیش‌بینی، جلوگیری یا به حداقل رساندن دلائل تغییرات آب و هوا و کاهش اثرات سوء آن را به کار گیرند. در مواردی که احتمال بروز آسیبهای جدی یا برگشت‌ناپذیر وجود داشته باشد نمی‌بایست از فقدان قطعیت علمی به عنوان دلیلی برای تعویق انداختن اینگونه اقدامات استفاده نمود و این نکته را باید در نظر داشت که سیاستها و اقداماتی که در رابطه با تغییرات آب و هوا وجود دارند می‌بایست از لحاظ مالی قابل توجیه باشند تا منافع جهانی را با حداقل هزینه ممکن تضمین نمایند. برای دستیابی به این امر، اینگونه سیاستها و اقدامات می‌بایست زمینه‌های مختلف اقتصادی ـ اجتماعی را در نظر گرفته و به صورت جامع بوده و تمامی منابع و حفره‌ها و مخازن مربوطه گازهای گلخانه‌ای و تنظیم آنها را پوشش داده و تمامی بخشهای اقتصادی را دربرگیرند. تلاشها جهت رویارویی با تغییرات آب و هوایی می‌توانند به صورت همکاری بین اعضاء ذینفع انجام پذیرند.

۴. اعضاء محق بوده و باید توسعه مداوم را تشویق نمایند. سیاستها و اقدامات به منظور حفاظت از سیستم آب و هوا در مقابل تغییرات ناشی از فعالیتهای بشر می‌بایست متناسب با شرایط خاص هر عضو بوده و هماهنگ با برنامه‌های توسعه ملی باشند و این نکته را در نظر بگیرند که توسعه اقتصادی برای به کارگیری سیاستهای مقابله با تغییرات آب و هوا امری ضروری می‌باشد.

۵. اعضاء می‌بایست برای ایجاد یک سیستم باز اقتصاد بین‌المللی که منجر به رشد اقتصادی پایدار و توسعه در تمامی اعضاء مخصوصاً کشورهای در حال توسعه گردیده و بتواند با مشکلات تغییرات آب و هوا بهتر روبرو شود همکاری نمایند. اقداماتی که برای

مبارزه با تغییرات آب و هوا معمول می‌گردد، منجمله اقدامات یکجانبه نباید در تجارت بین‌المللی باعث ایجاد ابزار تعیین غیرقابل توجیه یا عمدی یا محدودیتهای پنهان گردد.

مادهٔ ۴ـ تعهدات

۱. تمامی اعضاء با در نظر گرفتن مسئولیتهای مشترک ولی متمایز خود و اولویتهای خاص ملی و منطقه‌ای برای توسعه و شرایط خود باید:

الف ـ آمار ملی گازهای حاصله از فعالیتهای بشری به وسیله منابع و نحوه حذف آنها به وسیله حفره‌های کلیه گازهای گلخانه‌ای که تحت کنترل پروتکل مونترال نمی‌باشند را توسعه، مورد بازنگری دوره‌ای، منتشر و در دسترس کنفرانس اعضاء قرار دهند. این امر طبق مادهٔ (۱۲) و با استفاده از روشهایی انجام خواهد گرفت که توسط کنفرانس اعضاء مورد توافق قرار می‌گیرد.

ب ـ برنامه‌های ملی و در صورت نیاز برنامه‌های منطقه‌ای که شامل اقداماتی برای تعدیل تغییرات آب و هوایی در اثر گازهای ناشی از فعالیتهای بشری به وسیله منابع و رفع آنها توسط حفره‌های کلیه گازهای گلخانه‌ای که تحت کنترل پروتکل مونترال نیستند و اقدامات لازم برای تسهیل انطباق آنها با تغییرات آب و هوا می‌باشند را تدوین، اجراء، منتشر و مورد بازنگری منظم قرار دهند.

پ ـ توسعه، اجرا، و انتشار و انتقال تکنولوژیها، عملیات تجربی و روندهایی که گازهای گلخانه‌ای ناشی از فعالیتهای دیگری که تحت کنترل پروتکل مونترال نمی‌باشند را کنترل نموده یا کاهش داده یا از ایجاد آنها جلوگیری نماید را ترویج و در موارد مزبور همکاری نمایند. این امر در کلیه بخشها شامل بخش انرژی، حمل و نقل، صنعت کشاورزی، جنگلداری و دفع زباله صادق می‌باشد.

ت ـ مدیریت مستمر را ترویج داده و در صورت اقتضاء حفظ و افزایش حفره‌ها و

منابعی از گازهای گلخانه‌ای که تحت کنترل پروتکل مونترال نمی‌باشند از جمله موجودات زنده، جنگلها و اقیانوسها و سایر اکوسیستم‌های دریایی، ساحلی یا زمینی را تشویق و در موارد مزبور همکاری نمایند.

ث ـ برای آمادگی جهت تطابق با اثرات تغییرات آب و هوا، ایجاد و بسط برنامه‌های جامع برای مدیریت نواحی ساحلی، منابع آب و کشاورزی و حمایت و بازسازی مناطق، مخصوصاً در آفریقا که تحت تأثیر خشکسالی و پیشروی صحرا یا سیل قرار گرفته‌اند همکاری نمایند.

ج ـ ملاحظات تغییرات آب و هوا را تا حد امکان در سیاستها و اعمال اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی خود در نظر گرفته و روشهای مناسبی نظیر ارزیابی اثرات تنظیم و تعیین شده در سطح ملی را از نظر کاهش اثرات سوء پروژه‌ها یا اقدامات انجام شده برای کاهش تغییرات آب و هوا یا تطابق با آن، بر اقتصاد و بهداشت عمومی و کیفیت محیط زیست در نظر بگیرند.

چ ـ تحقیقات علمی، تکنولوژیکی، فنی، اقتصادی ـ اجتماعی و غیره و نظارت منظم و ایجاد آرشیوهای اطلاعاتی مربوط به سیستم آب و هوا به منظور درک بیشتر و کاهش یا حذف عدم قطعیتهای موجود در مورد دلائل، اثرات، میزان و زمانبندی تغییرات آب و هوا و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی استراتژیهای واکنشی را تشویق و در موارد مزبور همکاری نمایند.

ح ـ تبادل کامل، آزادانه و فوری اطلاعات مربوطه علمی، تکنولوژیکی، فنی، اقتصادی ـ اجتماعی و حقوقی مربوط به سیستم آب و هوا، تغییرات آب و هوا و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی استراتژیهای واکنشی مختلف را تشویق و در موارد مزبور همکاری نمایند.

خ ـ آموزش، تربیت و افزایش آگاهیهای عمومی در مورد تغییرات آب و هوا را تشویق

و نسبت به آن همکاری نموده و شرکت گسترده در این امر، از جمله شرکت سازمانهای غیردولتی را ترغیب نمایند.

د ـ مطابق مادهٔ (۱۲) اطلاعات مربوط به اجرا را به کنفرانس اعضاء انتقال دهند.

۲. کشورهای عضو که در زمره کشورهای پیشرفته می‌باشند و سایر اعضاء مذکور در ضمیمهٔ (۱) مشخصاً تعهد می‌نمایند که موارد زیر را به انجام رسانند:

الف ـ هر یک از این اعضاء برای کند کردن روال تغییرات آب و هوا با محدود نمودن گازهای گلخانه‌ای ناشی از فعالیتهای بشری خود و حفاظت و ارتقاء حفره‌ها و مخازن گازهای گلخانه‌ای سیاستهای ملی را اتخاذ و اقداماتی را به کار خواهند گرفت. این سیاستها و اقدامات نشان خواهند داد که کشورهای پیشرفته در اصلاح روندهای بلندمدت خود در مورد گازهای حاصله از فعالیتهای بشری به صورت هماهنگ با اهداف کنوانسیون عمل نموده و این نکته که در پایان این دهه بازگشت به سطوح قبلی گازهای ناشی از فعالیتهای بشری شامل دی اکسید کربن و سایر گازهای گلخانه‌ای که تحت کنترل پروتکل مونترال نمی‌باشند به انجام اینگونه اصلاحات کمک خواهند نمود را تصدیق نموده و تفاوت موجود در دیدگاهها و نقطه آغاز عملیات و ساختارهای اقتصادی و منابع کشورهای عضو و نیاز به حفظ رشد اقتصادی قوی و پایدار، تکنولوژیهای موجود و سایر شرایط فردی و نیز لزوم سهیم شدن منصفانه و مقتضی هر یک از این اعضاء در تلاش جهانی درخصوص هدف مذکور را مدنظر قرار می‌دهند. این اعضاء می‌توانند اقدام به اجرای اینگونه سیاستها و اقدامات به صورت مشترک با اعضاء دیگر نموده یا دیگر اعضاء را در رسیدن به اهداف کنوانسیون مخصوصاً موارد مذکور در این جزء یاری نمایند.

ب ـ برای رسیدن به این هدف هر یک از این اعضاء طی (۶) ماه از لازم‌الاجرا شدن

کنوانسیون در مورد عضو مزبور و پس از آن به صورت دوره‌ای و طبق مادهٔ (۱۲) اطلاعات دقیقی در مورد سیاستها و اقدامات خود در ارتباط با جزء(الف) فوق و همچنین نتایج حاصله از عملیات مربوط به گازهای ناشی از فعالیت بشری به وسیله منابع و حذف آنها توسط حفره‌های گازهای گلخانه‌ای که تحت کنترل پروتکل مونترال نمی‌باشند را برای دوره مذکور در جزء(الف) را با هدف رساندن سطوح گاز دی اکسید کربن و سایر گازهای گلخانه‌ای که تحت کنترل پروتکل مونترال نمی‌باشند، به سطوح سال ۱۹۹۰ مبادله خواهند نمود. این اطلاعات توسط کنفرانس اعضاء در اولین نشست و سپس به صورت دوره‌ای طبق مادهٔ (۷) مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

[.....]

پروتکل کیوتو به کنوانسیون ملل متحد پیرامون تغییر آب و هوا (۱۹۹۷)

مادهٔ ۲

هر کشور عضو که نامش در پیوست شمارهٔ ۱ مندرج است*، به منظور حصول به تعهدِ کاهش و تحدید میزان گازهای منتشره، طبق ماده ۳، بنحوی که توسعهٔ پایدار را ترویج کند، باید:

الف) طبق شرایط ملی‌اش سیاستها و اقداماتی را به تفصیل تنظیم یا اجرا نماید، مانند:

۱. تقویت کارایی انرژی در بخشهای مربوطهٔ اقتصاد ملی؛

---

*. پیوست ۱ به کنوانسیون ۱۹۹۲ تغییر آب و هوا فهرست کشورها را به شرح زیر ذکر می‌کند: اسپانیا، استرالیا، استونی، آلمان، اوکراین، ایالات متحده آمریکا، ایتالیا، ایرلند، ایسلند، بلاروس، بلژیک، پادشاهی متحدهٔ بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی، پرتغال، ترکیه، جامعه اقتصادی اروپا، چکسلواکی، دانمارک، رومانی، زلاندنو، سوئد، سوئیس، فدراسیون روسیه، فرانسه، فنلاند، کانادا، لتونی، لوکزامبورگ، لهستان، لیتوانی، مجارستان، نروژ، هلند، یونان.

۲. حفظ و افزایش منابع و حفره‌های گازهای گلخانه‌ای که تحت کنترل پروتکل مونترال نمی‌باشند؛ با توجه به تعهداتش به موجب موافقتنامه‌های مربوطهٔ بین‌المللی محیط زیست؛ ترویج اقدامات مدیریت پایدار جنگلها؛ حمایت از بازسازی جنگلها؛

۳. ترویج اشکال پایدار کشاورزی در پرتو ملاحظات تغییر آب و هوا؛

۴. پژوهش، ترویج، توسعه و استفادهٔ فزاینده از آشکال جدید و قابل تجدید انرژی؛ بهره‌برداری از تکنولوژیهای جداسازی دی اکسید کربن، تکنولوژیهای پیشرفته و نوین زیست محیطی سالم؛

۵. کاهش مستمر یا تدریجی نارسایی‌های بازار، جاذبه‌های مالی، معافیتهای مالیاتی و عوارضی، و یارانه‌ها در کلیهٔ بخشهای انتشاردهندهٔ گازهای گلخانه‌ای که در مغایرت با کنوانسیون و کاربرد ابزار بازار می‌باشند؛

۶. تشویق به انجام اصلاحات مناسب در بخشهای مربوطه، به هدف ارتقاء برنامه‌ها و اقداماتی که انتشار گازهای گلخانه‌ای را که تحت کنترل پروتکل مونترال نیست، محدود ساخته یا کاهش دهد؛

۷. اقدام به منظور محدود کردن و یا کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای که تحت کنترل پروتکل مونترال نیست، در بخش حمل و نقل؛

۸. محدود ساختن و یا کاهش دادن انتشار متان از طریق بازیافت و استفاده در مدیریت ضایعات، همچنین در تولید، حمل و نقل و توزیع انرژی؛

[.....]

مادهٔ ۳

۱. اعضای مندرج در پیوست ۱ باید، انفراداً یا مشترکاً، اطمینان دهند که میانگین دی اکسید کربن ناشی از فعالیت انسانی معادل انتشارات گازهای گلخانه‌ای مندرج در

پیوست A از میزان تعیین شده، که در پی تعهدات مربوط به کاهش و محدود ساختن انتشار گازهای معینه در پیوست B و منطبق با مقررات این ماده، و با توجه به کاهش تصاعدات کلی چنین گازهایی دست کم به میزان ۵ درصد کمتر از سطوح ۱۹۹۰ در دورهٔ تعهد از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲ باشد؛

۲. هر عضوی که نامش در پیوست ۱ مندرج است باید تا سال ۲۰۰۵ به پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در نیل به تعهداتش طبق این پروتکل رسیده باشد؛

۳. تغییرات خالص در انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط منابع و زایل شدن آنها توسط حفره‌ها در نتیجهٔ تغییر مستقیم نحوهٔ استفاده از زمین به خاطر ترغیب انسانها، و فعالیت جنگلداری، محدود به جنگل کاری، بازسازی جنگلها، و جنگل‌زدایی از ۱۹۹۰، اندازه‌گیری شده و به عنوان تغییرات قابل تأیید در ذخایر کربن در هر دورهٔ تعهد، باید به منظور برآورد تعهدات هر عضو مندرج در پیوست ۱ به کار برده شود. انتشارات گازهای گلخانه‌ای توسط منابع و زایل شدنش توسط حفره‌های وابسته به آن فعالیتها باید به نحوی شفاف و قابل تصدیق گزارش شده و به موجب مواد ۷ و ۸ مورد بررسی قرارگیرد.

[.....]

پیوست ۹

ضمیمهٔ ب

تعهد کشورهای عضو به تحدید یا کاهش انتشار گازها

(درصد سال یا دوره پایه)

استرالیا	۱۰۸
اتریش	۹۲
بلژیک	۹۲
بلغارستان	۹۲*
کانادا	۹۴
کرواسی	۹۵*
جمهوری چک	۹۲*
دانمارک	۹۲
استونی	۹۲*
جامعه اروپا	۹۲
فنلاند	۹۲
فرانسه	۹۲
آلمان	۹۲
یونان	۹۲
مجارستان	۹۴*
ایسلند	۹۲
ایرلند	۹۲
ژاپن	۹۴
لتونی	۹۲*
لیختن اشتاین	۹۲
لیتوانی	۹۲*
لوکزامبورگ	۹۲
موناکو	۹۲
هلند	۹۲
زلاندنو	۱۰۰
نروژ	۱۰۱
لهستان	۹۴*
پرتغال	۹۲
رومانی	۹۲*
فدراسیون روسیه	۱۰۰*
اسلوواکی	۹۲*
اسلوونی	۹۲*
اسپانیا	۹۲
سوئد	۹۲
سوئیس	۹۲
اوکراین	۱۰۰*
پادشاهی متحده بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی	۹۲
ایالات متحده آمریکا	۹۳

* کشورهایی که با علامت ستاره مشخص شده‌اند روند تحول به اقتصاد بازار را طی می‌کنند.

نمایه

پ

ر

In the Name of God

LAWLESS WORLD

America and the Making and Breaking of Global Rules

PHILIPPE SANDS

Translated By:
Asghar Dastmalchi

The Institute for Political & International Studies
Tehran - 2007